

**Öffentliche Anhörung  
Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern  
(Kinderbildungsgesetz – KiBiz)**

**Stellungnahme Bertelsmann Stiftung (Stand: 27.08.2007)**

<b>1. Einleitung</b>	<b>2</b>
1.1. Ziele und Aufgaben eines Systems frühkindlicher Bildung	2
1.2. Wie wird das KiBiz dem Anspruch an ein integriertes System gerecht?	4
<b>2. Die Stellungnahme im Einzelnen</b>	<b>5</b>
2.1. Block 1 und 2 des Fragekatalogs	5
2.1.1. Bildung geht vom Kind aus – Zum Grundsatz des Gesetzes	5
2.1.2. Partizipation und Partnerschaft – Zur Zusammenarbeit mit Eltern	6
2.1.3. Kitas als Knotenpunkt in einem integrierten System – Zu Familienzentren	7
2.1.4. Kooperation auf Augenhöhe – Zur Zusammenarbeit mit der Schule	7
2.1.5. Inklusion statt isolierte Angebote – Zur Sprachförderung	8
2.1.6. Bildung und Prävention – Zur Gesundheitserziehung	9
2.1.7. Qualität braucht Qualifikation und Ressourcen – Zu den Rahmenbedingungen	9
Aus- und Weiterbildung pädagogischer Fachkräfte	9
Konzeption und Qualitätsmanagement	10
Freistellung der Leitung	10
Sicherstellung von Fachberatung	10
2.2. Block 3 des Fragekatalogs – Bedarfsentwicklung und Betreuungsstruktur	10
2.2.1. Bildung außerhalb von Institutionen - Qualität der Tagespflege	10
2.2.2. Tageseinrichtungen für Kinder haben verschiedene Bedarfe	12
Erzieherin-Kind-Schlüssel	13
Verfügungszeiten	13
Gruppengrößen und -strukturen	14
Raumbedarf	14
Elternbeiträge	14
2.3. Block 4 des Fragekatalogs – Finanzierung	15
2.3.1. Die Finanzierungssystematik des KiBiz	15
2.3.2. Perspektiven für eine alternative Finanzierungssystematik	15
2.3.3. Input-/Outputorientierung in der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen	16
<b>3. Ergänzende Empfehlungen zum Verfahren der Gesetzesnovellierung</b>	<b>17</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Ziele und Aufgaben eines Systems frühkindlicher Bildung

Mit dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) beabsichtigt die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen die frühkindliche Bildung umfassend zu stärken, weil sie diesbezüglich „für Nordrhein-Westfalen erheblichen Nachholbedarf“ sieht, wie es in der Einleitung zum neuen Gesetzesentwurf heißt<sup>1</sup>. Die vorliegende Gesetzesnovelle muss sich an diesen Zielen messen lassen. Nach Einschätzung der Bertelsmann Stiftung und nach Aussagen vieler Fachleute und Verbände bietet das bisherige GTK einen guten inhaltlichen Rahmen, innerhalb dessen diese Ziele bereits verfolgt werden. Ein neues Gesetz hätte die Chance auf dieser Basis zukunftsweisende Innovationen und eine langfristig leitende Perspektive zur Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (nachfolgend FBBE) zu realisieren. Dafür wird im Folgenden ein Gesamtbild skizziert, das Ziele und Aufgaben eines zukunftsfähigen Systems benennen könnte. Es bietet die Möglichkeit die vielen Einzelfragen zum KiBiz zu priorisieren und in einen Gesamtzusammenhang zu stellen.

International zukunftsweisende Systeme der FBBE weisen gemeinsame Kernelemente auf, im Besonderen eine stärkere Verknüpfung der verschiedenen Lern- und Lebenswelten von Kindern. Auf diese Weise wollen sie in ihrer Wirkung eine hohe Effektivität und Bedarfsgerechtigkeit erreichen. Methodisch gehen viele Länder den Weg, die parallel existierenden Angebote zur Förderung von Kindern und Familien (wie Jugendhilfe, Schule, Gesundheitsdienste, Familienbildung, u. a.) miteinander zu vernetzen und aus vielen einzelnen Einrichtungen und Strukturen ein *integriertes System* der FBBE zu entwickeln.<sup>2</sup>

Drei wesentliche Aspekte für ein Gesetz der FBBE sind daraus zu folgern:

Erstens: Vor dem Hintergrund der genannten internationalen Erfahrungen wird die Wirkungskraft eines neuen Gesetzes für Kindertageseinrichtungen davon abhängig sein, inwieweit die darin genannten Ziele nicht parallel in Einzelmaßnahmen verfolgt werden, sondern sich ein institutionen-, professionen- und ressortübergreifender Ansatz etabliert. Ein neues Gesetz sollte die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politik- und Aufgabenfeldern sowie zwischen den Trägern zur Förderung von Kindern und Familien verbessern und versäultes Handeln überwinden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung zum KiBiz vom 23.05.2007, S. 1

<sup>2</sup> In England entwickelte sich das Konzept der Early-Excellence bzw. Children's Centres zu einem flächendeckenden, politisch gesteuerten System, das in seiner Konzeption weit über die Gestaltung einzelner Einrichtungen mit Zentrumsfunktion hinausgeht (<http://www.surestart.gov.uk>). In Kanada wurde in Toronto eine Struktur entwickelt, indem anhand definierter Erfolgsfaktoren bis dahin getrennte Angebotsstrukturen sich zu einem integrierten System entwickeln (<http://www.toronto.ca/firstduty>). In Nordrhein-Westfalen finden sich Ansätze, die in eine ähnliche Richtung weisen, z. B. das Projekt „Monheim für Kinder“ und seine Einbindung in die kommunale Politik (<http://monheim.de/moki>). Die Bertelsmann Stiftung und die Heinz Nixdorf Stiftung verfolgen den Ansatz mit dem Projekt Kind & Ko, an dem in Nordrhein-Westfalen die Stadt Paderborn teilnimmt (<http://www.kinder-frueher-foerdern.de>).

Zweitens: Ein neues Gesetz sollte Lösungen für die zunehmende Diversifizierung regionaler Herausforderungen bei gleichzeitig wachsenden gesamtgesellschaftlichen und globalen Anforderungen anbieten. Zur Sicherung individueller Teilhabechancen einerseits und der Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft andererseits ist eine übergreifende Steuerung auf nationaler und bundeslandweiter Ebene erforderlich. Voraussetzung hierfür sind eine übergeordnete Konzeption, Qualitätsstandards, eine hochwertige Qualifizierung sowie eine Finanzierung, die den hierfür notwendigen Rahmen für die einzelne Institution durch Landesregelungen sichert. Output- wie Inputsteuerung sollte miteinander verbunden sein. In NRW bedarf es in diesem Sinne einer engen Verzahnung des neuen Gesetzes zur Bildungsvereinbarung des Landes<sup>3</sup> und eines im Gesetz geregelten Verfahrens zur Entwicklung landesweiter, verbindlicher Qualitätsstandards und Qualifikationsmaßnahmen in der FBBE.

Drittens: Auf regionaler und Einrichtungsebene ist eine hohe Flexibilität und Handlungsfreiheit notwendig, um den Bedarfslagen von Individuen und Sozialräumen gerecht zu werden. Die Balance zwischen zentraler und dezentraler Steuerung ist eine wichtige Anforderung an ein modernes Gesetz für frühkindliche Bildung.

Folgende Kernkriterien für ein Gesetz befördern eine entsprechende „Multi-Level-Governance“:

- Die Einführung eines Finanzierungssystems, das sich als Steuerungsinstrument der Makroebene (Land) für die Mikroebene (Kindertageseinrichtung) eignet; d.h. das Land
  - o definiert die Ziele und Aufgaben von Kindertageseinrichtungen,
  - o sichert über Standards und Finanzierung, dass die Einrichtungen ihren Auftrag erfüllen können,
  - o evaluiert die Wirkung der Steuerung hinsichtlich Outputs und Outcomes bei Kindern,
  - o nutzt eine indikatorenabhängige Ressourcensteuerung (z.B. in Abhängigkeit von sozio-ökonomischen Faktoren).
- Die Stärkung der Mesoebene (Kommunen, Kreise) durch Koordinations- und Steuerungsfunktion in einem integrierten System (z.B. institutionen- und professionsübergreifende Bedarfs- und Ressourcenplanung vor Ort).

---

<sup>3</sup> Abrufbar unter <http://www.callnrw.de/php/lettershop/download/865/download.pdf>

## 1.2. Wie wird das KiBiz dem Anspruch an ein integriertes System gerecht?

KiBiz orientiert sich zu wenig an einem bildungsbiographischen Ansatz, der die Bildung von Kindern im Sinne einer Verknüpfung formellen und informellen Lernens nicht auf Institutionen eingrenzt<sup>4</sup>.

KiBiz bezieht den Output (z. B. die Realisierung von Beobachtungsdokumentationen für jedes Kind) und den Input (die dafür notwendige Verfügungszeit) in der FBBE nicht aufeinander.<sup>5</sup>

KiBiz schwächt durch den Verzicht auf Standardsetzung (z.B. maximale Gruppengröße, Raumangebot, Umfang Fortbildung, verbindliche Umsetzung eines Curriculums) sowie die Verlagerung dieser und wichtiger Finanzierungsregelungen auf Träger und Kommunen (z.B. bei der Erhebung von Elternbeiträgen), die potenzielle Steuerungskraft des Landes hinsichtlich Chancensicherung für Kinder und Umsetzung des Bildungsauftrags von Kitas.

KiBiz fördert eine additive Struktur und kein integriertes System innerhalb einer regionalen Steuerung. So werden Familienzentren als zusätzliche Sondereinrichtungen entwickelt. Parallelsysteme zur Förderung von Kindern und ihren Familien (z.B. Familienbildung) sollen weder ins Gesamtsystem integriert noch durch einen abgestimmten Finanzstrom miteinander verbunden werden. Eine kommunale Steuerung von Netzwerken findet keine Berücksichtigung.

Für eine wirkungsorientierte und indikatorenabhängige Steuerung der Finanzen auf Landesebene fehlen bislang sowohl Informationen über die Wirkung pädagogischer Angebote als auch regelmäßige Erhebungen zur Bedarfslage der einzelnen Einrichtung vor Ort. Voraussetzung für eine entsprechende Transparenz wären landesweit einheitliche Informationssysteme bzw. regelmäßige Evaluationen. Zudem sollte das Land sicherstellen, dass definierte Standards eingehalten werden. Dazu ist eine breite bildungspolitische Diskussion der gewünschten Effekte anzustoßen.

---

<sup>4</sup> Vgl. 12. Kinder- und Jugendbericht, <http://www.bmfsfj.de/doku/kjb>

<sup>5</sup> Im Rahmen eines bundesweiten Modells zur Entwicklung von Beobachtungsmethoden unter Federführung des DJI, an dem die Bertelsmann Stiftung beteiligt war, wurden in den Kommunen Chemnitz und Paderborn Messungen durchgeführt, welcher Bedarf an zusätzlicher Zeit für eine adäquate Auswertung der Beobachtungen nötig ist. Das Ergebnis zeigt, dass für eine angemessene Auswertung, der ja auch im KiBiz geforderten *regelmäßigen* Beobachtung, die in der Begründung zur Gesetzesvorlage (S. 54) genannten Verfügungszeit von 10 Prozent bei weitem nicht ausreichen würde.

## 2 Die Stellungnahme im Einzelnen

Im Folgenden wird auf eine Beantwortung der vielen einzelnen Fragen verzichtet. Stattdessen werden zentrale Aussagen und Merkmale der Gesetzesvorlage kommentiert, aus denen sich zugleich Antworten auf verschiedene Fragen ergeben dürfte.

### 2.1 Block 1 und 2 des Fragekatalogs

#### 2.1.1 Bildung geht vom Kind aus – Zum Grundsatz des Gesetzes

Das KiBiz sollte ein an den Rechten und Bildungspotentialen von Kindern orientiertes Bildungsverständnis zur Basis aller seiner Ausführungen machen. Bildung ist demnach nicht allein durch Institutionen bestimmt, sondern geht vom Kind aus, kennt viele Orte und wird durch unterschiedliche Faktoren (Gesundheit, Lebenslage etc.) beeinflusst. Die Gesetzesnovelle sollte auf Grundlage dieses Bildungsbegriffs nicht nur die Verwaltung eines Status Quo regeln, sondern eine Leitlinie zu mehr Bedarfsgerechtigkeit und mehr Qualität in der FBBE darstellen. Die Kindertageseinrichtung kann die Bildungsprozesse des Kindes erweitern und eröffnen oder begrenzen. Im Hinblick auf ihre präventiven und kompensatorischen Aufgaben sollte jede Einrichtung integrieren, was die Lebenswelt eines Kindes ausmacht. Um gegenüber Kindern wirksam zu werden, sollte sie Teil eines *integrierten Systems* sein.

Diesem Anspruch wird das vorliegende Gesetz in seinen grundsätzlichen Bestimmungen unzureichend gerecht:

- ⇒ Dem KiBiz fehlt eine entsprechende pädagogische Grundsatzbestimmung, an der sich die weiteren Ausführungen messen lassen. Es wird keine Verbindung zur Bildungsvereinbarung NRW gezogen. Der weitreichende „Auftrag des Kindergartens“ im GTK § 2 (2) wurde gestrichen. Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt, eine Bestimmung voranzustellen<sup>6</sup> und durch einen klaren Bezug zur Bildungsvereinbarung NRW zu ergänzen.<sup>7</sup>
- ⇒ Die Gesetzesnovelle enthält eine defizitäre Sicht auf das Kind, wenn es u. a. in § 13 (2) heißt, das Kind sei „in seiner Entwicklung zu einer eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu fördern“. Eine solche Haltung entspricht nicht empirisch belegten Forschungen zur kompetenten Persönlichkeit des Kindes von Geburt an. Grundlage des Gesetzes sollte sein, dass sich die FBBE in Achtung vor dem Kind an dessen Entfaltungsmöglichkeiten orientiert.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. u. a. die Systematik der Gesetze, KJHG, des Kindertagesstättengesetzes von Rheinland-Pfalz oder des Sächsischen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen

<sup>7</sup> Die Bildungsvereinbarung ist ein wichtiger Konsens der verschiedenen Träger und des Landes und wird bereits in vielen Kindertageseinrichtungen als Leitlinie erprobt. Allerdings bedarf die Bildungsvereinbarung einer Erweiterung um die Altersgruppen der null bis dreijährigen und der schulpflichtigen Kinder.

<sup>8</sup> Es wäre erstrebenswert, wenn das Gesetz Bezug auf die von der Bundesrepublik Deutschland unterschriebene Kinderrechtskonventionen nähme, insbesondere auf die in § 28, § 29 der Konvention verbrieften Rechte auf Bildung und Chancengleichheit des Kindes und die Entfaltung seiner Persönlichkeit.

- ⇒ Die Gesetzesvorlage sollte daher in § 2 (4) den Zweck einer Beobachtung des Kindes klar definieren. Beobachtung dient nicht einer Feststellung von Defiziten und eines Leistungsstands, sondern der Wahrnehmung der Lern- und Bildungsprozesse des individuellen Kindes. Sie ist Grundlage aller weiteren pädagogischen Arbeit.<sup>9</sup>
- ⇒ Ein solcher Bildungsbegriff verlangt die Partizipation des Kindes. Es ist positiv anzumerken, dass in § 13 (3) des KiBiz die Mitwirkung des Kindes auf alle Altersgruppen ausgeweitet wurde. Einrichtungen sollten aber verpflichtet sein, Konzepte zur Partizipation von Kindern, gleich welchen Alters, zu entwickeln.

### **2.1.2 Partizipation und Partnerschaft – Zur Zusammenarbeit mit Eltern**

Eine Erziehungs- und Bildungspartnerschaft mit Eltern sollte die Lebenslage von Familien beachten und dem Anspruch der Eltern auf Transparenz, Partizipation und Mitgestaltung pädagogischer Handlungsräume begegnen. Dies ist Grundlage eines integrierten Systems der FBBE. Hier sind kritische Punkte des Gesetzes zu nennen:

- ⇒ Die Sichtweise auf Familien ist defizitär. Eltern sind zur Passivität gedrängt, wenn sie vor allem „beraten“, „informiert“ und „geachtet“ werden<sup>10</sup>. Familien verfügen über erhebliche Potentiale, die Einfluss auf jedes öffentliche Handeln haben und nach einem gemeinsamen Handlungsrahmen verlangen.
- ⇒ Deshalb sollte der konkrete Rahmen für die Mitwirkung von Eltern, wie er im GTK § 5 bis 7 genannt ist beibehalten und nicht gestrichen werden<sup>11</sup>. Er sollte durch konkrete Anweisungen zur Förderung gesamtkommunaler, regionaler und landesweiter Elternvertretungen ergänzt werden<sup>12</sup>.
- ⇒ Der öffentliche Träger wird seiner Aufgabe nicht gerecht, wenn die Verantwortung für die Erziehung der Kinder „vorrangig“ den Eltern zugeordnet wird, und die öffentliche Erziehung lediglich „ergänzt“ und „unterstützt“<sup>13</sup>. Diese Aussage widerspricht dem eigenständigen Bildungs- und Erziehungsauftrag der Kindertageseinrichtung, der eine erhebliche Verantwortung und Rechenschaftspflicht öffentlicher Erziehung nach sich zieht.

---

<sup>9</sup> Vgl. die Bildungsvereinbarung NRW, Absatz 5

<sup>10</sup> Vgl. KiBiz § 3 (2)

<sup>11</sup> Vgl. KiBiz, § 9 (1-2)

<sup>12</sup> Vgl. ähnliche Regelungen, wie z. B. Kindertagesstättengesetz des Landes Rheinland-Pfalz, § 3 (4)

<sup>13</sup> Vgl. KiBiz, § 2

### **2.1.3 Kitas als Knotenpunkt in einem integrierten System – Zu Familienzentren**

Es wird grundsätzlich begrüßt, dass NRW Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren entwickelt. Allerdings sollten nicht zwei verschiedene Einrichtungstypen mit unterschiedlicher Förderung entstehen. Stattdessen sollte jede Kindertageseinrichtung als Knotenpunkt in kommunalen, bedarfsgerecht zu entwickelnden Netzwerken für Kinder und Familien unterstützt werden. Das heißt im Einzelnen:

- ⇒ Das Konzept des Familienzentrums im KiBiz<sup>14</sup> ist nicht Teil eines gesamtkommunalen Netzwerks der FBBE, das im Sinne regionaler Governance vom örtlichen Jugendhilfeträger gesteuert wird. Es bedarf aber u. a. gesamtkommunaler Gremien zur Vernetzung unterschiedlicher Einrichtungen in den Feldern Jugendhilfe, Schule, Gesundheit und Soziales.
- ⇒ Insgesamt fördert das Gesetz eine strikte Abgrenzung der Bildungs- und Erziehungsarbeit in Kindertageseinrichtungen von der in der Familie. Gerade aufgrund der Entwicklung von Familienzentren sollten aber Grundsätze zur Entwicklung gemeinsamer Bildungsräume definiert werden. Es sollte sichergestellt sein, dass Kindertageseinrichtungen Orte sind, in denen Hospitation und Mitgestaltung von Eltern ausdrücklich gefördert wird. Selbstorganisationsformen von Eltern brauchen ebenso Unterstützung (Spielkreise, Treffpunkte in und außerhalb der Einrichtung). Dadurch können Familien und Einrichtungen in ihren Erfahrungen gegenseitig partizipieren.

### **2.1.4 Kooperation auf Augenhöhe – Zur Zusammenarbeit mit der Schule<sup>15</sup>**

Schulfähigkeit darf nicht allein am Kind festgemacht werden, um Selektion und Erfahrungen des Scheiterns zu verhindern. In den zuständigen Gesetzen für Kindertageseinrichtungen und Schulen sollte Schulfähigkeit als Aufgabe aller am Übergang Beteiligter definiert werden. Für ein solches Verständnis von Kindertageseinrichtungen und Grundschulen bedarf es nicht nur der gleichberechtigten Zusammenarbeit der Einrichtungen, sondern der gesetzlich verpflichtenden Kooperation der Träger und der kommunalen und regionalen Verwaltung von Kindertageseinrichtungen, Schulen und Gesundheitsämtern. Sie sollten zur Entwicklung gemeinsamer Konzeptionen, die eine verlässliche Kontinuität und Qualität in der Zusammenarbeit der Einrichtungen und Eltern sichern, beitragen. Die Gesetzesnovelle<sup>16</sup> trägt dem nicht Rechnung:

- ⇒ Die Sprachstandserhebung im Schulgesetz, § 36 (2) behindert eine gleichberechtigte Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule, da die Beurteilung des Sprachstands einseitig von der Schule vorgenommen wird.

---

<sup>14</sup> Vgl. KiBiz § 16

<sup>15</sup> Vgl. Von der Kita in die Schule. Handlungsempfehlungen an Politik, Träger und Einrichtungen. Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2007

<sup>16</sup> Vgl. KiBiz, § 14

- ⇒ Die Eltern sind in die Gestaltung des Übergangs nicht einbezogen. Sie werden nach dem KiBiz, § 14 (4) lediglich informiert.
- ⇒ Es ist zu prüfen, ob Schulgesetz und KiBiz aufeinander abgestimmt sind. Dies betrifft vor allem, die Verpflichtung, in beiden Institutionen, Lernformen und Methoden zu entwickeln, die aufeinander aufbauen und die individuellen Bildungs- und Entwicklungsprozesse jedes einzelnen Kindes aufnehmen.

### **2.1.5 Inklusion statt isolierte Angebote – Zur Sprachförderung**

Ein wirksames Gesetz für Kindertageseinrichtungen sollte sicherstellen, dass Sprachförderung nicht als isolierte, kurzzeitige Maßnahme für die Schulvorbereitung praktiziert wird. Die Sprachförderung ist, wie das DJI betont, als „Querschnittsaufgabe in den Einrichtungen“ zu verstehen, verbunden mit anderen Bereichen wie Wahrnehmung, Bewegung und Denken bzw. Musik, Kunst, etc.<sup>17</sup> Sprachförderung sollte bei Kindern mit Migrationshintergrund immer Teil eines breiteren Konzepts der Inklusion sein. Dafür sollten im Gesetz entsprechende Anstrengungen seitens der Einrichtungen in einem kommunalen Netzwerk gefordert werden.

- ⇒ Es ist positiv anzumerken, dass das KiBiz die Bedeutung der Sprachförderung in der FBBE hervorhebt und fordert, dass sie konzeptionell in jeder Einrichtung verankert wird<sup>18</sup>.
- ⇒ Das Gesetz sollte im Sinne einer nachhaltigen Sprachförderung und eines breiten Inklusionsverständnisses die Anforderungen zur Sprachförderung konkretisieren.
- ⇒ Dem gewünschten Output einer regelmäßigen Sprachförderung müssen Standards innerhalb des Inputs klar entsprechen. Der in der Begründung des KiBiz genannte Erzieher-Kind-Schlüssel sowie die genannten Verfügungszeiten entsprechen der geforderten Sprachförderung nicht<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Vgl. DJI: Schlüsselkompetenz Sprache Sprachliche Bildung und Förderung von Kindern im Kindergarten: Konzepte – Projekte – Maßnahmen. München 2005 (<http://www.dji.de>)

<sup>18</sup> Vgl. KiBiz, § 13 (5)

<sup>19</sup> Vgl. Gesetzesentwurf, S. 54

### **2.1.6 Bildung und Prävention – Zur Gesundheitserziehung**

Gesundheitserziehung und -bildung sind eine wesentliche Grundlage für die weitere Entwicklung und Bildung von Kindern. Dabei geht es nicht nur um Gesundheitspflege und Betreuung des Kindes, sondern um einen Bildungsanspruch von Kindern und Familien. Auch hier ist die Vernetzung von Kindertageseinrichtungen innerhalb eines integrierten kommunalen Systems zentral.

- ⇒ Im KiBiz ist lediglich die Gesundheitsvorsorge geregelt. Ein Präventionsanspruch und eine Beratungspflicht gegenüber Eltern wie noch im GTK §15 (2) gefordert, sind nicht genannt. Auf Themen wie Ernährung, Sucht oder den Zusammenhang von Gesundheit und sozialer Benachteiligung wird nicht eingegangen. Das Gesetz sollte eine aktive Rolle der Kindertageseinrichtungen im Verbund mit Gesundheitsdiensten, Familienbildungs- und Familienberatungseinrichtungen zur Prävention definieren.

### **2.1.7 Qualität braucht Qualifikation und Ressourcen – Zu den Rahmenbedingungen**

Die OECD hat in ihrem Länderbericht 2004 kritisiert, dass es in Deutschland „unterschiedliche Standards bei grundlegenden strukturellen Fragen der Qualität, beispielsweise hinsichtlich der politischen Vorgaben, Gruppengröße, Betreuer-Kind-Relation und Fortbildung gibt“<sup>20</sup>. Um eine qualitativ hochwertige Entwicklung der FBBE zu sichern, ist es erforderlich, dass auf Landesebene definierte Standards festgelegt sind. Hier wird seitens der Bertelsmann Stiftung eines der wichtigsten Mankos der Gesetzesnovelle gesehen, weil auf die konkrete Benennung von Standards überwiegend verzichtet wird und damit dem gewünschten Output kein sicherer Input zugeordnet ist. Real bedeutet das eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen, besonders was die Freistellung der Leitung und den Personalschlüssel für unter dreijährige Kinder angeht. Notwendige verbindliche Standards, die den gewünschten Output sichern könnten, wären folgende:

#### **Aus- und Weiterbildung pädagogischer Fachkräfte**

- ⇒ Die Gesetzesnovelle sollte der Notwendigkeit zur Akademisierung von Erzieherinnen Rechnung tragen und nach einer Übergangsfrist die bevorzugte Einstellung von BA-Absolventen für Leitungen und Gruppenleitungen einfordern oder zumindest empfehlen. Das Gesetz sollte hierzu eine entsprechende höhere Finanzierung regeln.
  
- ⇒ Die Fort- und Weiterbildung von Erzieherinnen als grundlegendes Merkmal der Qualität ist im KiBiz, § 11 (1) zu allgemein gefordert. Es bedarf einer verpflichtenden Fortbildungsvereinbarung des pädagogischen Personals, der Träger, der örtlichen Jugendhilfe und des Landes auf Grundlage verbindlich vereinbarter Standards. Dazu sollte das Gesetz eine ausreichende Finanzierung sicherstellen.

---

<sup>20</sup> Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 2004 (<http://www.bmfsfj.de>)

### **Konzeption und Qualitätsmanagement**

⇒ Es ist positiv zu bemerken, dass das Gesetz eine Konzeption und ein Qualitätsmanagement für jede Kindertageseinrichtung fordert<sup>21</sup>. Die Kriterien sollten sich aber an der auf Landesebene vereinbarten Bildungsvereinbarung orientieren. Zur Entwicklung einer hohen Qualität in allen Einrichtungen und Regionen bedarf es trägerübergreifender Qualitätsstandards, die verbindlichen Charakter haben.<sup>22</sup> Sie sind partizipativ zwischen Land, Region, Träger und Einrichtungen zu entwickeln und im Gesetz verbindlich zu regeln.

### **Freistellung der Leitung**

⇒ Die Freistellung der Leitung sollte bei Einrichtungen über 2 Gruppen weiterhin mit einer vollen Stelle gesichert sein. Insbesondere die Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren macht dies erforderlich.

### **Sicherstellung von Fachberatung**

⇒ Die OECD hat in ihrem Länderbericht zur frühkindlichen Bildung in Deutschland die Sicherstellung einer Fachberatung gefordert. Nicht nur in den Landesrichtlinien, sondern im KiBiz sollte eine qualitativ hochwertige Fachberatung geregelt werden, die sich auf höchstens 15 bis 20 Einrichtungen bezieht und deren Finanzierung gesichert ist. Dazu gehört die Einforderung von Qualitätsstandards.

## **2.2 Block 3 des Fragekatalogs – Bedarfsentwicklung und Betreuungsstruktur**

### **2.2.1 Bildung außerhalb von Institutionen - Qualität der Tagespflege**

Das KiBiz nimmt entsprechend bundesgesetzlicher Regelungen die Tagespflege in das Gesetz mit auf, um die beiden Betreuungsarten und –orte, Kita und Tagespflege, besser zu verbinden. Es gibt jedoch keine konkreten Leitlinien oder Ziele für zukünftige Verknüpfungen. Weder wird eine inhaltlich konzeptionelle Verbindung thematisiert noch die Frage der unterschiedlichen Fachlichkeit.

⇒ Die Verbesserung der Kooperation zwischen Kita und Tagespflege zu fördern, ist ein Auftrag des KiBiz § 17 (3) an das örtliche Jugendamt, bzw. an die Familienzentren. Über Art und Inhalt der Kooperation werden nur für Familienzentren allgemeine Angaben gemacht, nicht aber für die anderen Kitas. Diese haben i. A. nicht die Ressourcen, um Aufgaben der Platzvermittlung oder die notwendige Qualifizierung der Tagespflegepersonen zu übernehmen. Eine Abstimmung der Grundsätze der Bildungs- und Erziehungsarbeit sollte unter fachkundiger Moderation der Fachberatung erfolgen. Tagespflegepersonen und Kitas brauchen ent-

---

<sup>21</sup> Vgl. §11

<sup>22</sup> Verwiesen sei dabei auf die nationale Qualitätsinitiative. Nähere Informationen sind unter dem Stichwort „Nationale Qualitätsinitiative“ (<http://www.bildungserver.de>) abrufbar.

sprechende Finanz- und Zeitressourcen für diese Kooperation. Die Ausstattung der Familienzentren erscheint hier zu knapp bemessen.

- ⇒ Ungeklärt bleibt die Frage der pädagogischen Qualität. Nach KiBiz § 17 (1) wird nicht deutlich, ob die Tagespflege – wie von der Kita gefordert – eine eigenständige pädagogische Konzeption nachweisen muss.
- ⇒ Um die Grundsätze zur Bildungs- und Erziehungsarbeit in der Tagespflege umzusetzen, bedarf es laut KiBiz § 13 (1, 2) einer umfangreichen, grundlegend anerkannten Qualifizierung der pädagogisch ausgebildeten Tagespflegepersonen. Aus dem Gesetzentwurf § 17 (2) kann geschlossen werden, dass der Gesetzgeber diese Notwendigkeit sieht, aber Qualität und Umfang offen lässt – und damit auch die Qualifikationsfrage. Fachberatung, die Tagespflegestellen berät und kontrolliert, ist bei der Finanzierung zu berücksichtigen. Qualitätsstandards zur Strukturqualität (z.B. Material, Räume, Zeitstrukturen, Kinderzahl) und zur Prozessqualität (pädagogisches Konzept und Handeln) sind verbindliche und transparente Grundlagen zur Überprüfung und Beratung der Tagespflegepersonen.
- ⇒ Internationalen Empfehlungen folgend sollte der Erzieherin-Kind-Schlüssel für Babys und jüngere Kinder in Kitas auf 1:3 bei Babys und auf 1:4 bei Kindern bis zu zwei Jahren festgesetzt werden<sup>23</sup>. Zur Erfüllung des FBBE Auftrags sollte auch für die Tagespflege, die überwiegend Kinder vor dem dritten Lebensjahr betreut, diese Regelung gelten. Einzelfallerlaubnisse zur Betreuung von bis zu acht fremden Kindern erschweren die Umsetzung des Bildungsauftrags.
- ⇒ Ein Qualitätsindikator für gute FBBE ist die Qualifizierung und Fachlichkeit der Erzieherinnen und Tagesmütter. Eine zusätzliche Qualifikation ist für Erzieherinnen, die in ihrer Gruppe Kinder unter drei Jahren aufnehmen, wichtig,<sup>24</sup> um sich Wissen und Fähigkeiten im Sinne der aktuellen Bindungs- und Bildungsforschung anzueignen. Zudem sollten neue Bildungskonzepte und Praxismaterialien für die Bildungsarbeit mit dieser Altersgruppe entwickelt werden. Fachberatung sollte für den Bereich ebenso qualifiziert werden wie Erzieherinnen.

---

<sup>23</sup> We can do better. NACCRA`s Ranking of State Child Care Center Standards and Oversight.  
[www.naccra.com/policy/scorecard.php](http://www.naccra.com/policy/scorecard.php)

<sup>24</sup> [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Fobi\\_Studie\\_final\\_070510.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Fobi_Studie_final_070510.pdf)

## 2.2.2 Tageseinrichtungen für Kinder haben verschiedene Bedarfe

Eine realistische Bedarfsentwicklung verbindet zwei Anforderungen miteinander: die Bildungsansprüche der Kinder und die Betreuungsbedarfe der Eltern. Mit steigender Berufstätigkeit der Eltern werden Lebens- und Arbeitssituation angemessene differenzierte Betreuungsangebote notwendig. Diese sollten gute Qualitäten aufweisen, um Kindern vielfältige und herausfordernde Impulse zur kognitiven, emotionalen und sozialen Entwicklung zu bieten.

- ⇒ Unter dem Stichwort „Bedarf“ werden Plätze sowie Betreuungszeiten erfasst. Beim Platzangebot für Kinder unter drei Jahren hat NRW, wie fast alle westdeutschen Länder, erheblichen Aufholbedarf. 2006 gab es in NRW 30.710 Plätze in Kitas und Tagespflege für Kinder unter drei Jahren (6, 5%)<sup>25</sup>. Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) schätzt einen Bedarf von 143.837 Plätzen bis 2013<sup>26</sup>, das sind 37% aller Kinder unter drei Jahren. Ausbauziel in NRW bis 2010 sind 90.000 Plätze (ca. 20%). Damit erreicht NRW nicht das Ziel eines bedarfsgerechten Ausbaus. Selbst wenn durch die demografische Entwicklung mehr Kita-Plätze für unter Dreijährige bereitgestellt werden, ist zu bezweifeln, ob die Platzzahl von 2010 bis 2013 fast verdoppelt werden kann.
- ⇒ Das KiBiz sieht drei Betreuungszeiten in Kitas vor: 25, 35 und 45 Stunden pro Woche<sup>27</sup>. Diese Zeiten decken sich nicht mit den Öffnungszeiten der Kitas und den Betreuungsbedarfen vieler Eltern, besonders wenn diese ganztägig einem Beruf nachgehen. Allein die Familienzentren sollen die Betreuung außerhalb üblicher Öffnungszeiten im Rahmen der allgemeinen Bezuschussung gewährleisten.
- ⇒ Die Betreuungszeiten, die der Finanzierungsberechnung zugrunde liegen, erscheinen hinsichtlich der kompensatorischen und präventiven Aufgaben von FBBE unzureichend. Internationale Studien zeigen einen dauerhaft positiven Zusammenhang zwischen ganztägiger Besuchsdauer vorschulischer Bildungsangebote und der kognitiven Entwicklung der Kinder. Insbesondere im Bereich Sprache und Mathematik. Schulkinder zeigen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft bessere Leistungen in diesen Bereichen, wenn sie ganztägige vorschulische Angebote besucht hatten.<sup>28</sup> Die im KiBiz angegebenen Betreuungszeiten reichen unter diesen Prämissen nicht aus. Es sollte allen Kitas analog der Familienzentren die Möglichkeit einer Verlängerung der Betreuungszeit eröffnet wer-

---

<sup>25</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege 2006; zusammengestellt und berechnet von der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

<sup>26</sup> Rauschenbach et al: Der Streit um die Zahlen. Bedarfsszenarien für unter Dreijährige und ihre Berechnungsgrundlagen. DJI, April 2007

<sup>27</sup> Anlage zu §19

<sup>28</sup> Kenneth, B. Robin/ Frede, Ellen C./ Barnett, W, Steven: Is more better? The effects of Full-day vs. Half-Day Preschool on Early School Achievement. NIEER Working Paper. 2006 (<http://www.nieer.org>)

den. Der Basissockel von 25 Stunden pro Woche Betreuungszeit gefährdet insbesondere gerechte Teilhabechancen für Kinder mit besonderem Entwicklungsbedarf. Gerade Eltern mit geringem Einkommen tendieren zur Buchung der „preiswertesten“ Lösung. Empfohlen wird daher eine Veränderung der Buchungszeiten auf 35, 45 und „45 plus“ Stunden pro Woche.

- ⇒ Die Gesetzesnovelle sollte personell und finanziell berücksichtigen, dass ein großer Anteil der Kindertageseinrichtungen weitaus längere Öffnungszeiten als 45 Stunden anbietet, um der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gerecht zu werden. Das Gesetz sollte klare Anweisungen zu einem bedarfsgerechten Angebot enthalten und für längere Öffnungszeiten ausreichende Rahmenbedingungen klären.

### **Erzieherin-Kind-Schlüssel**

- ⇒ Der Erzieherin-Kind-Schlüssel sollte dem Bedürfnis des Kindes nach verlässlich und - je jünger umso mehr - kontinuierlich anwesender vertrauter Bezugsperson Rechnung tragen und eine längerfristige Bindung ermöglichen. Die jährlich neu zu berechnende Kindpauschale wird voraussichtlich zu einer Zunahme von befristeten und Teilzeitarbeitsverhältnissen führen.
- ⇒ Eine Relation von 1:3 und 1:4 Kindern bis zu 1,5 Jahren und von 1:4 bis 1:6 bei Kindern bis zu 3 Jahren sollte sichergestellt werden. Bei Kindern von 3 bis 6 Jahren empfiehlt die Bertelsmann Stiftung eine Relation von 1:8 bis 1:10 Kindern.<sup>29</sup>
- ⇒ Bei einer Öffnungszeit von mehr als 35 Stunden ist eine Besetzung der Gruppe durch eine Erzieherin und eine Ergänzungskraft nicht ausreichend. Es sind 2 Fachkräfte anzusetzen.
- ⇒ Bei diesen Relationen ist grundsätzlich anzumerken, dass Arbeitszeit der Erzieherinnen nicht identisch mit der Zeit ist, die sie in der Gruppe verbringen. Neben Verfügungszeit kommen noch 17 % Ausfallzeiten<sup>30</sup> für Urlaube, Krankheiten und Fortbildungen hinzu.

### **Verfügungszeiten**

- ⇒ Die Gesetzesvorlage enthält keine klare Regelung zu Verfügungszeiten. Die in der Begründung des Gesetzes<sup>31</sup> aufgeführten 10 % Verfügungszeit scheinen unzureichend, um den vielfältigen Aufgaben neben der pädagogischen Arbeit gerecht zu werden. Elterngespräche, Beobachtung und Dokumentation der individuellen Bildungsprozesse und eine enge Zusammenarbeit mit Schu-

---

<sup>29</sup> Vgl. Fußnote 23

<sup>30</sup> Vgl. Bontrup, Heinz-J. Mehr Sicherheit und Kontinuität durch Bedarfsplanung. In: Arbeit und Arbeitsrecht –AuA, Heft 1/01, S. 21

<sup>31</sup> Vgl. KiBiz, S. 54

len und anderen Einrichtungen, verlangen eine Verfügungszeit von mindestens 25 %. Dies sollte beim Stellenschlüssel berücksichtigt werden.

### **Gruppengrößen und -strukturen**

- ⇒ Die maximale Gruppengröße für die Alterstufe der über Dreijährigen sollte bei höchstens 20 Kindern liegen. Bei Gruppen die sich ausschließlich aus Kindern unter drei Jahren zusammensetzen, sollte die Anzahl von höchstens 8 Kindern, bei zwei Fachkräften, nicht überschritten werden.
- ⇒ Bei einer Gruppengröße von 10 Kindern und 2 Fachkräften für unter dreijährige Kinder ist nicht gesichert, dass 2 Betreuungspersonen an jedem Tag und zu jeder Tageszeit verfügbar sind (Urlaub, Krankheit, Fortbildung).
- ⇒ Die Abschaffung der altersgemischten Gruppen von 0-6 Jahre ist nicht nachzuvollziehen. Dadurch, dass Gruppen von 0-3 Jahren zur alleinigen Form neben der Tagespflege werden, wird eine zusätzliche Diskontinuität in der Biographie des Kindes unnötigerweise zur Regel öffentlicher Erziehung (Wechsel der Gruppe mit zwei oder drei Jahren).

### **Raumbedarf**

- ⇒ Ein Mindeststandard von 6 qm Innenfläche und 10 qm Außenfläche pro Kind sollte sichergestellt sein (mit zusätzlichen Versorgungs-, Abstell-, Sanitär, Erwachsenenräumen).

### **Elternbeiträge**

- ⇒ Mit der neuen Finanzierungsregelung zur kommunalen Festlegung von Elternbeiträgen verzichtet das Land auf eine Möglichkeit, Bildungsbenachteiligung entgegen zu steuern. Es ist davon auszugehen, dass „finanzschwache“ Kommunen und Träger künftig höhere Elternbeiträge fordern werden. Dies geht vermehrt zu Lasten der von Armut betroffenen Eltern.
- ⇒ Höhere Elternbeiträge verringern die Chance von Kindern aus sozial schwachen und von Armut betroffenen Familien auf einen ganztägigen Kita-Besuch und hiermit auch ihre Bildungschancen. Die regionalen Unterschiede bei der Teilhabe aller Kinder an guten FBBE-Angeboten nehmen zu.
- ⇒ Neben landesweit einheitlichen Elternbeiträgen bietet zudem die Festlegung einer maximalen Obergrenze von Elternbeiträgen die Möglichkeit, eine finanzielle Überlastung der Eltern zu vermeiden.

## **2.3 Block 4 des Fragekatalogs – Finanzierung**

### **2.3.1 Die Finanzierungssystematik des KiBiz**

Zentraler Baustein des KiBiz ist eine neue Systematik der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen: von der institutionellen Förderung hin zur kindbezogenen Förderung. Grundlegende Elemente des bestehenden Finanzierungssystems nach dem GTK sollen demnach verändert werden.

Die Einführung dieser neuen Regelungen wird mit der Anforderung begründet, dass die neue Finanzierungsstruktur "klar und übersichtlich" sein soll. Damit wird der Eindruck erweckt, dass die Gestaltung der Finanzierungssystematik lediglich die Veränderung eines Verwaltungsinstrumentes sei. Mit dieser Implikation wird vernachlässigt, dass die Finanzierungskonzeption eines Gesetzes eine notwendige Voraussetzung für die effektive und auch effiziente Realisierung der politischen Zielsetzungen ist. Sie setzt den Rahmen für die Wirkungen und die Wirksamkeit der Arbeit in Kindertageseinrichtungen. Diese werden aber nicht explizit erläutert. Grundsätzlich ist deshalb festzustellen, dass - unabhängig von der bereits oben dargestellten Einschätzung der Ziele des KiBiz und seiner fachlichen Bewertungen - die vorgeschlagene Finanzierungssystematik unverbunden neben den bildungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen steht.

Der zur Diskussion stehende Entwurf zur Gestaltung der Finanzierung verfehlt damit ein wesentliches Ziel einer Umsetzung eines "modernen" Systems der frühkindlichen Bildung.

Im Folgenden wird bewusst nicht auf einzelne Details der Gesetzesvorlage eingegangen. Stattdessen sollen für die Debatte über ein neues Finanzierungskonzept einige Hinweise auf internationale Perspektiven für die Gestaltung einer Finanzierung gegeben werden, die bislang im deutschen Raum kaum zur Kenntnis genommen wurden.<sup>32</sup> Bezüge zu Einzelfragen wie Elternbeiträge, Betreuungszeiten und Gruppengröße finden sich unter dem Kapitel 2.2.

### **2.3.2 Perspektiven für eine alternative Finanzierungssystematik**

Die Gestaltung eines Finanzierungskonzeptes für einen Leistungsbereich – hier die Kindertageseinrichtungen – erfordert zunächst eine transparente Darstellung der gesellschafts- und bildungspolitischen Zielsetzungen. Diese Ziele sind eine Grundlage für die Bestimmung der zu erbringenden Leistungen im pädagogischen Alltag. Damit wird ein Zusammenhang hergestellt zwischen den Aufgaben und Tätigkeiten in Kindertageseinrichtungen und den durch sie erzeugten Wirkungen, z. B. auf die Entwicklung der Kinder. Dies bedeutet, dass der Weg beziehungsweise die pädagogische Praxis und sonstige Aufgaben und Tätigkeiten in Kindertageseinrichtungen darauf hin untersucht werden, inwieweit sie für die Umsetzung der politisch definierten Ziele bedeutsam sind. Eine

---

<sup>32</sup> Ross, Kenneth N./Levacic, Rosalind (Ed) (1999): Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools. International Institute for Educational Planning. UNESCO. Paris)

solche genaue Kenntnis der erforderlichen Leistungen von Kindertageseinrichtungen ermöglicht wiederum eine Ableitung der für ihre Erstellung erforderlichen materiellen und immateriellen Ressourcen.

In diesem Sinne ist Finanzierung nicht nur ein Verwaltungsvorgang, der ein politisch bereit gestelltes Budget für Kindertageseinrichtungen verteilt, sondern die bereit gestellten Ressourcen sind vor allem zu verstehen als die jeweils verfügbar bzw. nicht verfügbar gemachten Rahmenbedingungen für pädagogische Praxis.

Finanzierungskonzepte determinieren die Strukturqualität der Kindertageseinrichtungen. Mit diesem Hinweis soll kein Rückfall in die sogenannte "Inputsteuerung" vorgenommen werden, vielmehr wird auf die notwendige Verknüpfung von Outputs mit den zu ihrer Herstellung erforderlichen Inputs hingewiesen. Die – politisch und gesellschaftlich notwendige – Definition der Outputs von Kindertageseinrichtungen (z.B. Zahl der Kinder, Betreuungszeiten) und den erwarteten Outcomes bei Kindern (z.B. durch FBBE erreichte Fähigkeiten und Kompetenzen der Kinder), befreit nicht davon, die Bedingungen für ihre Herstellung zu berücksichtigen. Grundsätzlich gilt: Outputsteuerung kann Inputsteuerung nicht ersetzen, sondern zwischen beiden ist ein systematischer Bezug herzustellen.

### **2.3.3 Input-/Outputorientierung in der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen**

Eine effektive frühkindliche Bildungspolitik benötigt mehr als nur einige Zielsetzungen zu formulieren und ggf. auch noch die für ihre Umsetzung erforderliche pädagogische Praxis zu bestimmen. Darüber hinaus ist ein Zusammenhang zwischen den gesetzten Zielen, der pädagogischen Praxis und der Ressourcenallokation durch die Finanzierungssystematik herzustellen.

Dieser Zusammenhang sei am Beispiel der erwarteten Leistung von Erzieherinnen, die individuellen Bildungsprozesse von Kindern zu beobachten und zu dokumentieren, dargestellt. Für die dadurch erforderlichen Tätigkeiten sind neben Qualifizierungen (durch die ein auch finanziell nicht zu vernachlässigender Aufwand entsteht), insbesondere dauerhaft Zeitressourcen für das pädagogische Personal sicher zu stellen. Da bislang kein repräsentatives Material zu den Zeitbedarfen für diese Tätigkeiten vorliegt und auch nicht für das übrige Aufgabenspektrum von Erzieherinnen sowie Leitungen, ist davon auszugehen, dass für die Bemessung der Finanzressourcen im KiBiz kein Bezug zu den erwarteten Outputs hergestellt wird. Grundsätzlich sollte deshalb entweder von einer Unter- oder Überfinanzierung des Bereichs ausgegangen werden. Dies ist nicht nur volkswirtschaftlich ineffizient, sondern vor allem auch wenig effektiv mit Blick auf die gesellschaftlichen Erwartungen an die hohen Erträge frühkindlicher Bildung und damit auch der eingesetzten Mittel.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Kinder in Abhängigkeit von ihren familiären und sozio-kulturellen Lebenswelten unterschiedliche Entwicklungs- und Bildungswege gehen, die nicht die Erreichbarkeit von vergleichbaren Entwicklungsniveaus ausschließen, aber durchaus einer unterschiedlichen pädagogischen Praxis bedürfen. Diese erforderliche

Varianz in der pädagogischen Praxis impliziert auch einen anderen Einsatz von Ressourcen. Unter Berücksichtigung der Outcomes, die gewollt sind, sollte deshalb ein Finanzierungssystem einen bedarfsorientiert flexiblen Einsatz von Ressourcen ermöglichen, der nicht nur die Bereitstellung von Plätzen und Betreuungszeiten umfasst, sondern darüber hinaus auch die pädagogische Arbeit in den Blick nimmt. Die Förderung von Chancengerechtigkeit bei der Teilhabe an Bildung bedeutet eine durchaus ungleiche Verteilung und Nutzung von Ressourcen, die aus volkswirtschaftlicher Perspektive als effizient und effektiv bewertet werden kann.

Ohne weitere Details der Entwicklung einer solchen Finanzierungssystematik an dieser Stelle darstellen zu können, dürfte die Grundintention deutlich sein. Ein effektives und effizientes Finanzierungssystem sollte insbesondere durch eine Verknüpfung der bereit gestellten Ressourcen und der erwarteten Zielsetzungen gekennzeichnet sein. Mit Blick auf die fachpolitische Empfehlung, ein neues Gesetz stärker integrativ zu konzipieren (siehe oben), in dem die verschiedenen Angebots- und Leistungsbereiche für Kinder und Familien konzeptionell verknüpft werden, sind auch dafür erforderliche Voraussetzungen bei der Finanzierung dieser Angebotsstrukturen zu bedenken. Es ist zu prüfen, ob die für die verschiedenen Bereiche praktizierten Finanzierungssystematiken nicht kontraproduktiv für die Anforderungen an die pädagogische Praxis sind und deshalb eine neue integrierte Finanzierungssystematik zu entwickeln ist.

### **3 Ergänzende Empfehlungen zum Verfahren der Gesetzesnovellierung**

Auf Grundlage der bisherigen Erörterung des KiBiz werden neben den genannten Vorschlägen folgende Maßnahmen für das weitere Verfahren der Gesetzesnovellierung empfohlen:

- Eine begleitende Messung der entstehenden Transaktionskosten (z.B. durch ein differenziertes Elternbuchungssystem)
- Eine Evaluation der Wirkungen bezogen auf Kinder (Outputs und Outcomes)
- Die Einbeziehung einer Erprobungsphase