



Deutsches  
Jugendinstitut

## Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts e.V., München,

zur öffentlichen Anhörung des Sozial- und Integrationspolitischen Ausschusses des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Chancengleichheit und zur Qualitätsverbesserung in der frühkindlichen Bildung (Chancengleichheits- und Qualitätsverbesserungsgesetz – ChancenG) – Drucks. 19/5467 – sowie zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und anderer Rechtsvorschriften – Drucks. 19/5472

8. März 2018

Das Deutsche Jugendinstitut begrüßt die Initiativen der Fraktionen der SPD sowie von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Chancengleichheit und die Qualität der Kindertagesbetreuung in Hessen auf die Tagesordnung zu setzen und durch gesetzgeberische Maßnahmen weiterzuentwickeln.<sup>1</sup>

Eine hohe Qualität der pädagogischen Angebote hat das Potenzial, das Wohlbefinden und die ganzheitliche Entwicklung von Kindern zu fördern. Aus der internationalen Literatur ist bekannt, dass sich Einrichtungen mit niedriger und unzureichender Qualität hingegen nachteilig auf die Entwicklungs- und Bildungschancen der Kinder auswirken können (Anders, 2013). Gleichzeitig wissen wir aus Studien hierzulande, z.B. der Nationalen Untersuchung zur Bildung und Betreuung von Kindern (NUBBEK), dass Tageseinrichtungen und die Angebote der Kindertagespflege in Deutschland eine erhebliche Varianz hinsichtlich ihrer Qualität aufweisen – gemessen an international gebräuchlichen Qualitätsskalen (Tietze et al., 2012). Auch lassen sich Hinweise dafür finden, dass Kinder mit einem ungünstigen sozioökonomischen Status oder mit Migrationshintergrund tendenziell in schlechteren Einrichtungen betreut werden, während Kinder aus besser gestellten Familien von besserer Qualität profitieren (Schober/Spieß/Stahl, 2017). Dies muss als besonders problematisch angesehen werden, da sich dadurch die Schere zwischen Kindern mit guten und schlechten Bildungschancen infolge eines Kita-Besuches nicht verringert, sondern sogar vergrößern könnte. Von Anfang an allen Kindern eine gute Qualität in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zu sichern, stellt daher eine vordringliche bildungs- und sozialpolitische Aufgabe dar. Nach einer Phase, die durch einen intensiven Ausbau der Betreuungsinfrastruktur geprägt war, erscheint es daher richtig und wichtig, sich verstärkt Fragen der Qualität zuzuwenden.

Die Abteilung Kinder und Kinderbetreuung des DJI befasst sich ihrerseits in einer Reihe von Projekten mit Fragen der Qualität von frühkindlicher Bildung und Betreuung, etwa im Rahmen der Nationalen Bildungsberichterstattung, im Internationalen Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (ICEC), in der Methodenstudie „Qualität in Kindertageseinrichtungen“ (MS-KiTa) oder im Zuge der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesprogramms Kindertagespflege. Vor dem Hintergrund dieser Expertise nehmen wir im Folgenden in kurzer Form Stellung zu den vorliegenden Gesetzesentwürfen.

Beide vorliegende Gesetzesentwürfe behandeln drei zentrale Themen: die Abschaffung der Teilnahmebeiträge für die Kindertagesbetreuung, wodurch Bildungsbarrieren für Familien mit geringen finanziellen Ressourcen beseitigt werden sollen; die Verbesserung der Qualität; sowie die Erhöhung des Landesfinanzierungsanteils zur Entlastung der Kommunen. Beide Anträge nehmen dabei sowohl auf die institutionelle Kinderbetreuung als auch auf die Kindertagespflege Bezug. Dies ist aus Sicht des Deutschen Jugendinstituts zu begrüßen, da das Bemühen erkennbar wird, der im Gesetz postulierten Gleichrangigkeit der Kindertagespflege für Kinder im Alter von unter 3 Jahren auch in der Praxis Geltung zu verschaffen.

Dazu ist eine konsequente Einbeziehung der Kindertagespflege in den Qualitätsdiskurs erforderlich, die zugleich ihren Besonderheiten Rechnung trägt und Lösungen für die nach wie vor bestehenden strukturellen Defizite – etwa im Bereich einer mit ausreichenden Ressourcen ausgestatteten Fachberatung oder fairer Vergütungsbedingungen für Tagespflegepersonen – sucht.

## **1. Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung**

Hier ist mit Blick auf die für Hessen vorgelegten Gesetzesentwürfe zunächst festzuhalten, dass diese an die auf verschiedenen Ebenen – bspw. der nationalen Ebene und der Europäischen Ebene – aktuell geführten Qualitätsdebatten (BMFSFJ/FJMK, 2016; Europäische Kommission 2014) anschließen und zugleich jeweils eigene Akzente setzen.

Ein zentraler Vorschlag im Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD richtet sich auf die Neuregelung des personellen Mindestbedarfs in Tageseinrichtungen für Kinder. Bezogen auf den im Ländermonitor der Bertelsmann-Stiftung ausgewiesenen Personalschlüssel weist Hessen bislang sowohl mit Blick auf Kinder unter 3 Jahren als auch mit Blick auf die über 3-Jährigen einen etwas ungünstigeren Median als der Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer auf. Somit ist auch im intranationalen Vergleich Handlungs- und Weiterentwicklungsbedarf gegeben. Dabei ist aus unserer Sicht die Anerkennung der Wichtigkeit mittelbarer pädagogischer Arbeit besonders zu begrüßen; es wird als positiv gewertet, dass diese bereits in der Einführung zum Gesetzesentwurf hervorgehoben wird und vor allem, dass auch die Kindertagespflege in diesem Zusammenhang explizit benannt wird. Auch Ausfallzeiten der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen finden Berücksichtigung. Damit greift der Gesetzesentwurf Empfehlungen auf, die auch in der einschlägigen Expertise von Viernickel und Fuchs-Rechlin (2015) zur Gestaltung der Fachkraft-Kind-Relation formuliert werden.

Konkret bewegt sich der vorgesehene Zuschlag von 20 Prozent für die mittelbare pädagogische Arbeit im Korridor der von den Autorinnen genannten Orientierungswerte von 10 bis 23 Prozent der Wochenarbeitszeit. Es lässt sich allerdings anmerken, dass diese Werte keineswegs sehr hoch, sondern tendenziell eher (zu) niedrig angesetzt sind angesichts der Fülle der Aufgaben, die von den Fachkräften heute erwartet werden (Dokumentation, Planung von Angeboten und individueller Entwicklungsförderung, Zusammenarbeit mit Eltern und Familien, Teamgespräche, interne Evaluation und Qualitätsentwicklung, Zusammenarbeit mit diversen Kooperationspartnern u. dgl.). Der für Abwesenheitszeiten vorgesehene Zuschlag zum personellen Mindestbedarf, der schrittweise ebenfalls auf 20 Prozent angehoben werden soll, wird als realistisch eingeschätzt.

Mit Blick auf die Berücksichtigung von Leitungsaufgaben ist Hessen hinter Bremen und Berlin dasjenige Bundesland mit dem höchsten Anteil an Einrichtungen, in denen bislang keine Zeit für Leitungsaufgaben vorgesehen ist (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2017, S. 93). Dies ignoriert, dass Leitungskräfte eine zentrale Bedeutung für eine gute Bildungs- und Betreuungspraxis in ihren Einrichtungen haben und ihnen eine Schlüsselfunktion für die Qualitätsentwicklung und -sicherung zukommt (vgl. Strehmel 2015, S. 150 ff.). Leitungsaufgaben umfassen unter anderem die pädagogische Leitung, Personalführung und -entwicklung,

Qualitätsentwicklung, lokale Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit. Die dafür vorgeschlagenen Zeitkontingente orientieren sich im Gesetzentwurf pauschal an der Anzahl der Gruppen in der jeweiligen Einrichtung.

Hier wurden von Strehmel (2015) differenziertere Vorschläge ausgearbeitet, die unter anderem auch die Zahl des Personals (relevant z.B. bei einer hohen Teilzeitquote), besondere Unterstützungsbedarfe von Kindern oder spezifische Anforderungen des Sozialraums berücksichtigen. Es wäre zu überlegen, ob man nicht insbesondere unterschiedlichen Standortanforderungen ein höheres Gewicht geben möchte, da bspw. mit einem hohen Anteil von sozial belasteten Familien in einer Tageseinrichtung höhere Anforderungen nicht nur bei der Förderung der Kinder bestehen, sondern auch in der Zusammenarbeit mit Eltern sowie mit Blick auf Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten zu erwarten sind.

Anders als in der Einführung angesprochen findet sich bei den konkreten Änderungen, etwa zu § 25 oder an anderer Stelle, kein Hinweis darauf, dass auch bei der Kindertagespflege die mittelbare pädagogische Arbeit und die Aufgaben, die im weiteren Sinn einer Leitungsfunktion entsprechen (wie Abrechnungen, Elterngespräche, Kooperation mit Fachberatung u.dgl.), berücksichtigt werden. Hier sollte die Kindertagespflege unbedingt mitbedacht werden und im Sinne einer leistungsgerechten Vergütung eine entsprechende Ausgestaltung erfahren. Der Aspekt der leistungsgerechten Vergütung war in der Vergangenheit immer wieder Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen, so dass hier eine Konkretisierung in den rechtlichen Grundlagen weiterhelfen könnte. Die Ausgestaltung könnte sich dabei am Vorschlag des Bundesverbands für Kindertagespflege orientieren. Dieser hat als Diskussionsgrundlage ein Vergütungsmodell entwickelt, das den Begriff einer Leistungsstunde zugrunde legt und hierbei die mittelbare Arbeit der Tagespflegeperson mit aufgreift (vgl. Bundesverband für Kindertagespflege 2016, S. 10 ff.).

Grundsätzlich – und bezogen auf beide Gesetzesentwürfe – wäre mit Blick auf die Kindertagespflege zudem zu überlegen, inwiefern man die Gesetzesänderung zum Anlass nimmt, zumindest mittelfristig die geforderte Grundqualifizierung für eine Tätigkeit als Tagespflegeperson an den im Kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuch Kindertagespflege vorgesehenen Umfang von 300 UE anzupassen.

Betrachtet man den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, so wird eine Qualitätsverbesserung vor allem dadurch angestrebt, dass über eine Qualitätspauschale und deren stufenweise Anhebung ein finanzieller Anreiz für Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege gesetzt wird, den Bildungs- und Erziehungsplan als Grundlage für die pädagogische Arbeit zu nutzen. Positiv fällt auf, dass die im Kita-Bereich bereits länger bestehende Qualitätspauschale nun erstmals auch für die Kindertagespflege eingeführt wird. Ebenso sind die erweiterten Fördervoraussetzungen, die ab 2020 für den Erhalt der Pauschale vorausgesetzt werden, angemessen. Die bisherigen Voraussetzungen (Aufnahme in die pädagogische Konzeption; Fortbildung zum BEP mindestens einer Fachkraft *oder* Beratung durch eine entsprechend qualifizierte Fachberatung) erscheinen wenig geeignet, eine konsequente Arbeit nach dem BEP zu fördern. Hier lässt sowohl die Erhöhung auf mindestens 25% der Fachkräfte als auch die nunmehr zusätzlich erforderliche Begleitung durch eine entsprechend qualifizierte Fachberatung eine engere Bezugnahme auf den BEP

erwarten. Hinzuwirken wäre in jedem Fall auch auf eine systematische Auseinandersetzung mit dem Bildungs- und Erziehungsplan in der ErzieherInnenausbildung an den Fachschulen.

Gleichzeitig stellt sich jedoch auch die Frage, ob die Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsplans, bezogen auf Kindertageseinrichtungen, mit den vorhandenen Personalressourcen hinreichend gewährleistet werden kann. Hier sei auf die Studie von Viernickel et al. (2013) verwiesen, die die Diskrepanz zwischen den in den Bildungsplänen geforderten anspruchsvollen Aufgaben der pädagogischen Fachkräfte (etwa in den Bereichen Kooperation mit Familien, Sprachförderung, Dokumentation u. dgl.) und den gegebenen Rahmenbedingungen und zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten herausarbeitet. Konsequenterweise erscheint es an dieser Stelle, die Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsplans auch personell durch eine entsprechende Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation zu unterstützen. Die Qualitätspauschale ist in der Höhe deutlich zu gering, um eine solche strukturelle Verbesserung zu bewirken.

## **2. Einführung von Gebührenfreiheit**

In den zurückliegenden Jahren konnte in verschiedenen Bundesländern ein Trend zur Freistellung der Eltern von Kita-Gebühren beobachtet werden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, S. 55). In beiden vorliegenden Gesetzesentwürfen werden ebenfalls entsprechende Vorschläge unterbreitet. Dabei ist der Entwurf der Fraktion der SPD insofern weitergehend, als die Teilnahmebeiträge in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis zur Einschulung abgeschafft werden. Eine Begrenzung hinsichtlich der Betreuungszeiten oder der Höhe der Kosten wird nicht vorgenommen. Der Entwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schränkt die Freistellung von Teilnahme- oder Kostenbeiträgen demgegenüber auf Kinder zwischen dem vollendeten dritten Lebensjahr und der Einschulung und auf eine tägliche Betreuungsdauer von sechs Stunden ein und sieht zudem eine Obergrenze vor.

Zur Begründung führen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an, dass die Eltern finanziell entlastet werden sollen und der Zugang für alle Kinder erleichtert werden soll. Hier ist allerdings daran zu erinnern, dass bei einer Betreuungsquote von 92,5% der über 3-Jährigen der Zugang über das Instrument der Kostenfreiheit kaum noch verbessert werden kann. Zu diesem Alterszeitpunkt partizipieren heute nahezu alle Kinder an früher Bildung, so dass von dieser Maßnahme keinerlei zusätzliche bildungsfördernde Steuerungswirkung erwartet werden kann. Spürbare finanzielle Entlastung und erhöhte Zugangschancen für alle Kinder sind eher bei Gebührenbefreiungen im U3-Bereich zu erwarten, wie sie im Entwurf der SPD vorgesehen sind.

Die SPD hebt ihrerseits in dem Entwurf hervor, dass Kostenbeiträge vor allem bei Familien mit geringen und mittleren Einkommen eine Bildungsbarriere darstellen. Trotz der Feststellung, dass diese Familien relativ gesehen am meisten belastet sind, folgt sie mit ihrem Vorschlag einer generellen Kostenfreiheit dem Gießkannenprinzip.

Eine sorgfältige Abwägung alternativer Optionen erschiene uns an dieser Stelle angemessen: Wie sinnvoll ist es, einem ohnehin unterfinanzierten System die Einnahmequelle der Elternbeiträge zu entziehen und alle Plätze unabhängig von der Einkommenssituation der Familie kostenfrei zu stellen, wenn gleichzeitig weitere Qualitätsverbesserungen erforderlich sind und diese auch aus Sicht vieler Eltern eine hohe Priorität haben?

Bisher unveröffentlichte Analysen des DJI-KiBs-Datensatzes zeigen, dass die Eltern durchaus bereit sind für Kindertagesbetreuung zu zahlen. Auch ergeben sich aus diesen Daten keine Hinweise darauf, dass die Kosten einen bedeutsamen Hinderungsgrund darstellen, einen Kita- oder Tagespflegeplatz in Anspruch zu nehmen – selbst bei niedrigeren Einkommen. Dies mag sich dadurch erklären, dass Familien mit niedrigen Einkommen in vielen Kommunen ohnehin beitragsbefreit werden. Eine generelle Kostenbefreiung dürfte daher kaum einen Mehrwert für diese Gruppe bieten. Somit muss die Frage gestellt werden, ob eine effektive Einkommensstaffelung in Kombination mit einer einkommensabhängigen Beitragsbefreiung nicht die sinnvollere Variante darstellen würden, jene Familien zielgenau zu entlasten, die darauf angewiesen sind. Dabei wäre gleichzeitig durch flankierende Maßnahmen (z.B. der Information oder systematischen Hilfe bei der Antragstellung) sicherzustellen, dass alle Eltern, die einen Anspruch auf Beitragsbefreiung haben, diese auch tatsächlich beantragen und erhalten. Auch sind in diesem Zusammenhang die nicht unerheblichen Nebenkosten, die bei einem Kita-Besuch anfallen (Mittagsverpflegung, Bastelkosten, Ausflugsbeiträge, Matschanzug u. dgl.), mit in den Blick zu nehmen und gegebenenfalls Hilfen bei der Beantragung von Leistungen des Bildungspakets anzubieten.

Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass eine völlige, auch im zeitlichen Umfang unbegrenzte, Beitragsfreistellung als ein Nebeneffekt zu höheren Buchungszeiten führen kann, die nicht wirklich benötigt werden, aber das Kita-System teurer machen, da dies auch für die Träger einen Anreiz darstellen dürfte, in Richtung höherer Buchungszeiten zu beraten. Die Vor- und Nachteile einer zeitlichen Limitierung des kostenfreien Betreuungsumfangs – z.B. auf sechs Stunden – wären deshalb abzuwägen.

### **3. Erhöhung des Landesfinanzierungsanteils**

Die Erhöhung des Landesfinanzierungsanteils zur Entlastung der Kommunen ist als ein wichtiger und dringender Schritt zu begrüßen. Nur durch eine substantielle Landesbeteiligung an den Kosten der Kindertagesbetreuung kann eine erfahrbare Qualitätsentwicklung angestoßen werden und zugleich gewährleistet werden, dass unabhängig von der Finanzkraft der einzelnen Kommunen Qualitätsverbesserungen erreicht werden. Ob die vorgesehene Erhöhung des Landesanteils dafür ausreicht, kann zumindest angezweifelt werden. Kritisch und zu überdenken ist insbesondere das unausgewogene Verhältnis an Landesmitteln, die für die Kostenfreiheit der Kindertagesbetreuung auf der einen Seite und für die angestrebten Qualitätsverbesserungen auf der anderen Seite – besonders augenfällig im Gesetzesentwurf der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – veranschlagt werden.

## Zitierte Literatur:

- Anders, Y. (2013): Stichwort: Auswirkungen frühkindlicher institutioneller Betreuung und Bildung, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, 16, S. 237–275
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. Bielefeld
- Autorengruppe Fachkräftebarometer (Hrsg.) (2017): Fachkräftebarometer Frühe Bildung. Deutsches Jugendinstitut München
- BMFSFJ/FJMK (Hrsg.) (2016): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz. Berlin
- Bundesverband für Kindertagespflege (Hrsg.) (2016) Das Modell zur Vergütung in der Kindertagespflege. Berlin
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014): Vorschlag für die Leitlinien eines Qualitätsrahmens für die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Bericht der Arbeitsgruppe für Frühkindliche Bildung und Betreuung unter der Schirmherrschaft der Europäischen Kommission. Brüssel
- Stahl, J. F./ Schober, P. S./ Spieß, K. Ch. (2017): Parental Socio-Economic Status and Childcare Quality: Early Inequalities in Educational Opportunity? In: Early Childhood Research Quarterly (2018), im Ersch. [online first: 2017-11-20]
- Schuhegger, L./Baur, V./ Lipowski, H./Lischke-Eisinger, L./Ullrich-Runge, C. (2015): Kompetenzorientiertes Qualifizierungshandbuch Kindertagespflege. Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern unter drei. Seelze: Friedrich-Verlag
- Strehmel, P. (2015): Leitungsfunktion in Kindertageseinrichtungen. Aufgabenprofile, notwendige Qualifikationen und Zeitkontingente. In: Viernickel, S./ Fuchs-Rechlin, K./ Strehmel, P./ Preissing, Ch./Bensel, J./ Haug-Schnabel, G. (Hrsg.): Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. Freiburg i. Brs.: S. 131-252
- Tietze, W./Becker-Stoll, F./Bensel, J./Eckhardt, A./Haug-Schnabel, G./Kalicki, B./Keller, H./Leyendecker, B. (Hrsg.): Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK). Berlin
- Viernickel, S./Fuchs-Rechlin, K. (2015): Fachkraft-Kind-Relationen und Gruppengrößen in Kindertageseinrichtungen. Grundlagen, Analysen, Berechnungsmodell. In: Viernickel, S./ Fuchs-Rechlin, K./ Strehmel, P./ Preissing, Ch./Bensel, J./ Haug-Schnabel, G. (Hrsg.): Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. Freiburg i. Brs.: S. 11-130
- Viernickel, S./Nentwig-Gesemann, I./Nicolai, K./Schwarz, S./Zenker, L. (2013): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Bildungsaufgaben, Zeitkontingente und strukturelle Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen. Forschungsbericht. Berlin