

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3847



Deutsches
Jugendinstitut

Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts e.V.

zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 20/2496 –

im schriftlichen Anhörungsverfahren des Sozialausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtags

München, den 28. Oktober 2024

Inhalt

1	Stärkung der Fachkräfte	6
2	Stärkung der Kindertagespflege	7
3	Höherer Personaleinsatz in kleineren Kitas	8
4	Flexiblerer Personaleinsatz	9
5	Bewertung des Vorgehens bei der Gesetzesreform und der hier geplanten Fortschreibung	10
6	Literatur	11

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) nimmt auf der Grundlage seiner sozialwissenschaftlichen Expertise zu den Bedingungen eines guten Aufwachsens in Deutschland und unter Bezugnahme auf aktuell vorliegende Daten zum System der Kindertagesbetreuung in Schleswig-Holstein Stellung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf.¹ Ausgeklammert bleiben in dieser Stellungnahme daher Fragen zur Finanzierungssystematik, zu den Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen oder zum Verwaltungsaufwand der Maßnahmen. Der vorliegende Gesetzesantrag adressiert die folgenden Ziele und entsprechende Maßnahmen:

1. Schließung der Finanzierungslücke
2. Verzicht auf eine Erhöhung der Elternbeiträge
3. Stärkung der Fachkräfte
4. Finanzielle Entlastung der Kommunen
5. Stärkung der Kindertagespflege
6. Höherer Personaleinsatz in kleineren Kitas
7. Flexiblerer Personaleinsatz
8. Verbesserte Sachkostenfinanzierung und Neubauanreize
9. Bürokratieabbau bei Einrichtungen und Kommunen
10. Beibehaltung der Finanzierungssystematik

Das Deutsche Jugendinstitut kann demnach zu den Punkten 2, 3, 5, 6 und 7 Stellung nehmen. Abschließend wird das realisierte Vorgehen bei der Reform des Kitagesetzes kommentiert und bewertet.

Verzicht auf eine Erhöhung der Elternbeiträge

Das DJI untersucht die Entlastung der Eltern von bzw. ihre Belastung durch Elternbeiträge zur Kindertagesbetreuung im Rahmen des Monitorings zum KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG). Förderfähig nach § 2 Satz 2 dieses Gesetzes sind Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen, um die Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit zu fördern. Auch Schleswig-Holstein hatte bei der Verwendung der Bundesmittel entsprechende Maßnahmen gewählt. Das Monitoring "Entwicklung von Rahmenbedingungen der Kindertagesbe-

¹ An der Erstellung dieser Stellungnahme haben insbesondere Prof. Dr. Bernhard Kalicki und Dr. Sina Fackler mitgewirkt.

treuung" (ERiK) nutzt die jährlich erhobenen Daten der DJI-Kinderbetreuungsstudie (KiBS) zu monatlichen Elternbeiträgen, monatlichen Kosten für das Mittagessen sowie zum Familieneinkommen, um die Entwicklung der Kostenbelastung für Eltern abzubilden (Lippert u.a. 2023; Leßner u.a. im Druck).

In Schleswig-Holstein lagen die monatlichen Elternbeiträge bei Kindern im Alter unter drei Jahren in Ganztagsbetreuung (mehr als 35 Wochenstunden) im Jahr 2022 typischerweise bei 250 Euro (Medianwert) bzw. durchschnittlich bei 219 Euro (Mittelwert) und damit etwas unterhalb der Werte für Westdeutschland (Median: 264 Euro, Mittelwert: 275,40 Euro; Leßner u.a. im Druck, Tab. 11.3-1). Die monatlichen Beiträge für die Ganztagsbetreuung von Kindern im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt lagen im Jahr 2022 in Schleswig-Holstein bei 230 Euro (Median) bzw. 221,30 Euro (Mittelwert) und damit deutlich über den Werten für Westdeutschland (Median: 44 Euro, Mittelwert: 105,80 Euro; Leßner u.a. im Druck, Tab. 11.3-2).

Vor diesem Hintergrund erscheint der Verzicht auf eine Erhöhung der Elternbeiträge als sehr sinnvoll.

1 Stärkung der Fachkräfte

Der Ausbau des pädagogischen Personals in der Kindertagesbetreuung setzte sich 2022 bundesweit fort. Von 2021 auf 2022 erfuhren Schleswig-Holstein (+5,3%), Niedersachsen (+4,3%) sowie Hessen und Bayern (jeweils +4,1%) die größten Zuwächse (Balaban-Feldens u.a. im Druck). Informationen zur Verfügungszeit für das pädagogische Personal liegen im ERiK-Monitoring nicht vor, allerdings länderrepräsentative Informationen zur Leitungszeit. Ergänzt werden diese Daten durch Erkenntnisse einer thematischen Expertise, die im Kontext des KiQuTG erstellt wurde (Strehmel/Viernickel 2022).

In Schleswig-Holstein und in vier weiteren Bundesländern wurden im untersuchten Jahr 2022 die Zeitkontingente für Leitungszeit nach dem Kriterium der Zahl der Gruppen bestimmt. In Schleswig-Holstein wurden Leitungsressourcen im Umfang von einem Vollzeitäquivalent (VZÄ) bei einer Einrichtungsgröße von fünf Gruppen erreicht, im Saarland bei vier Gruppen (darunter eine Ganztagsgruppe), in Nordrhein-Westfalen bei 4-8 Gruppen in Niedersachsen bei 6 Gruppen und in Baden-Württemberg bei 16,5 Gruppen (Strehmel/Viernickel 2022, S. 158). Um eine vollständig freigestellte Leitung zu refinanzieren, bedarf es bei Berechnungen nach Kinderzahlen zwischen 52 und 174 Kindern, bei Berechnungen nach Personalstellen fünf bis zehn Vollzeitäquivalente und bei Berechnungen nach Gruppen zwischen vier und 16,5 Gruppen (Strehmel/Viernickel 2022, S. 156).

Das Monitoring zum KiQuTG erfasst die Leitungszeit in den Leitungssurveys, die 2020 und 2022 durchgeführt wurden. Die vertraglich geregelten Leitungszeiten hatten sich 2022 im Vergleich zu 2020 signifikant in einzelnen westdeutschen Ländern erhöht, so auch in Schleswig-Holstein (Buchmann/Balaban-Feldens im Druck; Tab. HF-04.2.2-3 und HF-04.2.2-7 des Online-Anhangs).

Die Berücksichtigung von Verfügungszeit für das pädagogische Personal und von Leitungszeit in dem Finanzierungsmodell (SQKM) ist zu begrüßen.

2 Stärkung der Kindertagespflege

Die Kindertagespflege stellt eine Betreuungsform dar, die durch ein spezifisches Qualitätsprofil gekennzeichnet ist. Eltern und Tagespflegeperson wählen, dass sie in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung kooperieren möchten. Sie stehen in einem intensiven Austausch und einer engen Vertrauensbeziehung. Insofern ist die Kennzeichnung als "Erziehungspartnerschaft" (Kalicki 2010) hier besonders angemessen. In den zurückliegenden Jahren hat die Kindertagespflege den Vorteil einer im Vergleich zur Kindertageseinrichtung besseren Betreuungsrelation jedoch eingebüßt. Kamen 2007 auf eine Tagespflegeperson durchschnittlich noch 2,2 zu betreuende Kinder, so waren es 2022 4,0 zu betreuende Kinder (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2023, S. 79). In Schleswig-Holstein lag dieser Schlüssel im Jahr 2022 bei 1:4,5 – ein Wert, der lediglich in Bremen (1:4,8) und Sachsen-Anhalt (1:4,6) überboten wurde (BMFSFJ 2024, S. 189). Ein treibender Faktor zur Verschlechterung der Betreuungsrelation in der Kindertagespflege ist die Vergütung. Insbesondere in der Form der Großtagespflege erwirtschaften die Tagespflegepersonen höhere Einkommen. Diesem Trend kann durch eine Erhöhung der Vergütung entgegengewirkt werden.

Eine besondere Herausforderung für die Kindertagespflege stellt der Wegfall der Vergütung bei Ausfallzeiten des Personals dar. Im Unterschied zur institutionellen Kindertagesbetreuung, bei der das pädagogische Personal in einem Anstellungsverhältnis zum Träger steht, trägt die Tagespflegeperson das Risiko der Einkommensverluste bei Ausfällen alleine. Auch die Einführung einer Fortzahlungsregelung für Ausfallzeiten ist daher zu begrüßen.

3 Höherer Personaleinsatz in kleineren Kitas

Bereits in der Corona-Pandemie hatte sich erwiesen, dass die Schließung einzelner Gruppen eine sinnvolle Alternative zur Schließung der gesamten Einrichtungen darstellt, da so das Betreuungsangebot aufrechterhalten werden kann (Kuger u.a. 2022). Ähnlich verhält es sich bei anderen ausfallbedingten Schließungen. Schleswig-Holstein zählt zu den Bundesländern mit einem hohen Anteil an kleinen Kita-Teams bzw. Kitas (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2023, S. 48). Die Gewährung von mehr Personalstellen zur Vermeidung ausfallbedingter Schließungen bei kleinen, eingruppigen Einrichtungen kann hier ein sinnvoller Weg sein, sofern die Personalaufstockung nicht bloß zu einer Erhöhung der Wochenarbeitszeiten führt, sondern zu mehr Personal (Köpfen) führt. Sofern die zusätzlich bereitgestellten Ressourcen dies nicht ermöglichen, können andere Maßnahmen greifen. Hierzu zählen Trägerzusammenschlüsse oder Trägerkooperationen zum Einsatz von Springerkräften.

4 Flexiblerer Personaleinsatz

Auch die Vorgabe eines einrichtungsbezogenen Anstellungsschlüssels anstelle der Vorgabe eines täglichen Fachkräfteeinsatzes pro Gruppe vermeidet die rasche Schließung des Betreuungsangebots. Die Ermöglichung eines flexibleren Personaleinsatzes erscheint als sehr sinnvoll. Zudem kann eine Anpassung der Einrichtungskonzepte der Kitas (Gruppenkonzept, teiloffenes Konzept, offenes Konzept) weitere Handlungsspielräume eröffnen.

5 Bewertung des Vorgehens bei der Gesetzesreform und der hier geplanten Fortschreibung

Der von der AG Frühe Bildung vorgelegte Zwischenbericht betont das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure bei der Steuerung (Governance) des Kitasystems (BMFSFJ/JFMK 2016, S. 53):

"Bei der Sicherung und Weiterentwicklung guter pädagogischer Qualität in der Kindertagesbetreuung geht es deshalb darum, das System der Kindertagesbetreuung als eine lernende Organisation zu verstehen und die daraus erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Gute pädagogische Qualität in der Kindertagesbetreuung wird nicht nur durch Rahmenbedingungen und Standards ermöglicht, sondern durch deren Umsetzung und das gelingende Zusammenwirken der Akteurinnen und Akteure in dem System."

Bereits die Gesetzesreform in der 19. Wahlperiode war – mit dem Einbezug von Kommunen, Trägern und Eltern bei der Planung und Ausgestaltung der Novelle – gekennzeichnet durch ein partizipatives Vorgehen des Landes. Die Überprüfung der Auskömmlichkeit und Passgenauigkeit der Finanzierungspauschalen in einer Evaluation, die gemeinsame Beratung der Evaluationsergebnisse in einem Fachgremium und die Bündelung der notwendigen Maßnahmen im vorliegenden Gesetzentwurf setzt diese rationale, datengestützte und partizipative Steuerung fort. Dieses kluge Vorgehen wird ausdrücklich gewürdigt.

6 Literatur

- Autorengruppe Fachkräftebarometer (2023): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2023. Bielefeld: wbv
- Balaban-Feldens, Ebru/Buchmann, Janette/Pachner, Theresia/Wallußek, Norina (im Druck): Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte. In: Fackler, Sina/Herrmann, Sonja/Meiner-Teubner, Christiane/Bopp, Christine/Kuger, Susanne/Kalicki, Bernhard (Hrsg.): ERiK-Forschungsbericht IV. Bielefeld: wbv
- BMFSFJ/JFMK (2016): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/112482/637f7d53eaea62363305df51ace10dba/zwischenbericht-bund-laender-konferenz-fruehe-bildung-data.pdf>
- BMFSFJ (2024): Monitoringbericht zum KiQuTG 2023. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Buchmann, Janette/Balaban-Feldens, Ebru (im Druck): Stärkung der Leitung. In: Fackler, Sina/Herrmann, Sonja/Meiner-Teubner, Christiane/Bopp, Christine/Kuger, Susanne/Kalicki, Bernhard (Hrsg.): ERiK-Forschungsbericht IV. Bielefeld: wbv
- Kalicki, Bernhard (2010): Spielräume einer Erziehungspartnerschaft von Kindertageseinrichtung und Familie. In: Zeitschrift für Pädagogik, 56, S. 193-205.
- Kuger, Susanne/Haas, Walter/Kalicki, Bernhard/Loss, Julika/Buchholz, Udo/Fackler, Sina/Finkel, Bianca/Grgic, Mariana/Jordan, Susanne/Lehfeld, Ann-Sophie/Maly-Motta, Hanna Lena/Neuberger, Franz/Wurm, Juliane/Braun, Dominik/Iwanowski, Helena/Kubisch, Ulrike/Maron, Julian/Sandoni, Anna/Schienkewitz, Anja/Wieschke, Gustav Johannes (2022): Kindertagesbetreuung und Infektionsgeschehen während der COVID-19-Pandemie. Abschlussbericht der Corona-Kita-Studie. Bielefeld: wbv
- Leßner, Lisa/Maron, Julian/Preuß, Melina (im Druck): Entlastung der Eltern von den Beiträgen. In: Fackler, Sina/Herrmann, Sonja/Meiner-Teubner, Christiane/Bopp, Christine/Kuger, Susanne/Kalicki, Bernhard (Hrsg.): ERiK-Forschungsbericht IV. Bielefeld: wbv
- Lippert, Kerstin/Wieschke, Johannes/Hüsken, Katrin/Kayed, Theresia/Hubert, Sandra/Jähner, Alexandra/Hoang, Tony/Kuger, Susanne (2023): DJI-Kinderbetreuungsstudie. Längsschnittdatensatz 2012-2022. Vorabversion
- Strehmel, Petra/Viernickel, Susanne (2022): Bundesweite Standards zur Betreuungsrelation in der Kindertagesbetreuung. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/AG_Fr%C3%BChe_Bildung_Bericht/Expertise_Betreuungsrelation_Strehmel___Viernickel_2023_BF.pdf