

SIA-Anhörung am 08.03.2018 – 14 Uhr – Raum 501 A

Stellungnahmen der Anzuhörenden

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](#) –

und 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](#) –

An die Vorsitzende
Des Sozial- und Integrationspolitischen Ausschusses
Im Hessischen Landtag
Frau Claudia Ravensburg MdL

6. März 2018

Stellungnahme der Bertelsmann Stiftung

Öffentliche Mündliche 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 - Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Chancengleichheit und zur Qualitätsverbesserung in der frühkindlichen Bildung (Chancengleichheits- und Qualitätsverbesserungsgesetz – ChancenG) – Drucksache 19/5467

Sehr geehrte Frau Ravensburg,

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die freundliche Einladung, zu den oben genannten Gesetzentwürfen eine Stellungnahme abgeben zu können. Diese Möglichkeit nehmen wir gerne wahr.

Für die Stellungnahme zu den beiden vorliegenden Gesetzesentwürfen werden zunächst zentrale Ergebnisse des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme 2017¹ für Hessen dargestellt und sich daraus ergebende Handlungsbedarfe benannt. Unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse wird zu den Gesetzesentwürfen Stellung genommen.

Kindertagesbetreuung in Hessen

Die Teilhabequoten der Kinder ab drei Jahren an Kindertagesbetreuung liegen in Hessen (HE) bei 93% (1.3.2016). Über 88% der Dreijährigen sind bereits in Kindertagesbetreuung, so dass die Mehrzahl der Kinder etwa drei Jahre institutionell in HE betreut wird (Ländermonitor 2017²).

Die Teilhabequoten der unter dreijährigen Kinder haben sich von 9% in 2006 auf 29,7% in 2016 erhöht. Allerdings liegen die Bedarfe der Eltern bei über 43% (DJI-Kinderbetreuungsstudie U15) (Länderreport 2017: 113)³, so dass noch ein deutlicher Ausbaubedarf für diese Altersgruppe besteht. Auch bis zum 1.3.2017 hat sich die Teilhabequote der unter Dreijährigen nur auf 30,2% gesteigert (Ländermonitor 2018 i. E.)⁴. Hinsichtlich der Betreuungszeiten bestehen weder bei den jüngeren noch bei den älteren Kindern nach der DJI-Kinderbetreuungsstudie U15 Ausbaubedarfe. 59% der unter Dreijährigen in Kindertagesbetreuung werden mehr als 35 Wochenstunden laut Vertrag betreut, aber lediglich 53% der Eltern wünschen sich für ihr unter dreijähriges Kind einen Betreuungsumfang von mehr als 35 Wochenstunden. Auch bei den Kindern ab drei Jahren nehmen 55% diese Betreuungszeiten in Anspruch, aber nur 50% der Eltern benennen einen Bedarf für diese Betreuungszeiten (Länderreport 2017:112). Nach diesen Werten wäre eher von keinem bedeutsamen Ausbaubedarf bei den Betreuungszeiten auszugehen.

Neben den quantitativen Ausbaubedarfen ist insbesondere der Qualitätsausbau bedeutsam, denn nur gute Angebote der institutionellen frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung wirken sich förderlich auf die Bildungs-, Entwicklungs- und auch Lebensbedingungen von Kindern in Kindertageseinrichtungen (KiTas) aus. Zu betonen ist, dass Forschungsergebnisse zeigen, dass sich schlechte KiTa-Qualität negativ auf die Entwicklungsverläufe von Kindern auswirken kann. Demgegenüber ermöglichen günstigere Fachkraft-Kind-Relationen positive pädagogische Interaktionen und bildungsanregende Aktivitäten für die Kinder. Ebenso sind positive Wirkungen auf die sprachlich-kognitiven Fähigkeiten und eine Steigerung des emotionalen Wohlbefindens der Kinder erkennbar (vgl.⁵). Notwendige Bedingungen

¹ Vgl. Bock-Famulla, Kathrin; Strunz, Eva; Löhle, Anna (2017): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme. Transparenz schaffen – Governance stärken. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh. S. 108ff.

² Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2017. Bertelsmann Stiftung, www.laendermonitor.de

³ Bock-Famulla, Kathrin; Strunz, Eva; Löhle, Anna (2017): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme. Transparenz schaffen – Governance stärken. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh

⁴ Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2018; Online-Portal: www.laendermonitor.de

⁵ Viernickel, Susanne; Fuchs-Rechlin, Kirsten (2015): Fachkraft-Kind-Relationen und Gruppengrößen in Kindertageseinrichtungen, Grundlagen, Analysen, Berechnungsmodell, In: Susanne Viernickel, Kirsten Fuchs-Rechlin, Petra Strehmel, Christa Preissing, Joachim Bensele und Gabrielle Haug-

für eine ‚gute‘ KiTa-Qualität sind die strukturellen Rahmenbedingungen der KiTas. Als wesentliche Indikatoren für die strukturellen Rahmenbedingungen werden insbesondere die Personalschlüssel⁶ verwendet. Dies ist eine Methodik um rechnerisch die Ausstattung des pädagogischen Personals in Relation zu den zu betreuenden Kindern auszuweisen, auch um einen Vergleich beispielsweise zwischen Regionen zu ermöglichen. Seit 2012 ist rein rechnerisch – trotz geringfügiger Verbesserungen – in Krippengruppen in HE eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft für 3,8 ganztags betreute Kinder (1.3.2016) zuständig (Länderreport 2017: 111). Zum 1.3.2017 hat sich der Personalschlüssel ebenfalls nicht verbessert (1:3,9) (Ländermonitor 2018 i. E.). Die Empfehlung der Bertelsmann Stiftung für einen Personalschlüssel von 1:3 wird damit nicht erreicht. Auch bei den Kindern ab drei Jahren ist der Personalschlüssel als nicht kindgerecht zu bewerten. Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt 1:7,5, tatsächlich bestand am 1.3.2016 ein Betreuungsverhältnis von 1:9,6 (Länderreport 2017: 111); dies hat sich auch bis zum 1.3.2017 nicht verbessert (1:9,7) (Ländermonitor 2018 i. E.). Damit sind die Personalschlüssel für die älteren Kinder deutlich schlechter als im westdeutschen Mittel (1:8,5).

Darüber hinaus zeigt ein Vergleich der Personalschlüssel auf der Ebene der Kreise in Hessen ebenfalls Unterschiede: Bei den Krippengruppen schwanken die Personalschlüssel zwischen 1:3,1 (Kreisfreie Stadt Darmstadt) und 1:4,5 (Landkreis Fulda) und bei den älteren Kindern bewegen sie sich zwischen 1:7,6 (Darmstadt) und 1:11,9 (Landkreis Werra-Meißner-Kreis). Diese Differenz ist unter allen Flächenländern nach Rheinland-Pfalz die größte. Nur 4 von 26 Kreisen erfüllen in Hessen bei den Krippengruppen die Empfehlung der Bertelsmann Stiftung bzw. sind ihr sehr nah. Bei den älteren Kindern erfüllt nur ein Kreis die Empfehlung der Bertelsmann Stiftung.

Eine weitere Schlüsselposition für die KiTa-Qualität nimmt eine professionelle KiTa-Leitung ein. Allerdings verfügen 22% der KiTas (mit Horten) in HE über keine Zeit für Leitungsaufgaben. Vor allem die kleinen KiTas (weniger als 45 betreute Kinder) sowie mittlere KiTas (45 bis zu 75 Kinder) verfügen über keine Leitungsressourcen (38% bzw. 17%); dies trifft nur auf 9% der KiTas mit 76 und mehr betreuten Kindern zu. Auch bei diesem Qualitätsindikator werden in HE regionale Unterschiede deutlich: Während im Landkreis Waldeck-Frankenberg 8% der KiTas über keine Zeit für Leitungsaufgaben verfügen, sind es in der Kreisfreien Stadt Kassel 33% (Länderreport 2017: 111)

Schnabel: Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. Freiburg. S. 11-130.

Viernickel, Susanne; Schwarz, Stefanie (2009): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung. Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation. Expertise. Hrsg. Der Paritätischer Gesamtverband, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche Deutschland (EKD) e. V. und Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Berlin.

⁶ Der Personalschlüssel umfasst die gesamte Arbeitszeit: unmittelbare pädagogische Arbeitszeit, mittelbare pädagogische Arbeitszeit sowie Ausfallzeiten (Urlaub, Fort- und Weiterbildung, Krankheit). Differenziertere Erläuterungen zum Personalschlüssel vgl. Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme, www.laendermonitor.de

Damit flächendeckend in Hessen ein kindgerechter Personalschlüssel nach den Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung umgesetzt werden könnte, müssten zusätzlich 7.400 vollzeitbeschäftigte Fachkräfte beschäftigt (1.3.2016) bzw. zusätzlich 329 Millionen Euro bereitgestellt werden.

Für die professionelle Leitung und Führung einer KiTa empfiehlt die Bertelsmann Stiftung jeweils eine Grundausrüstung von 20 Wochenstunden plus 0,35 Stunden pro Ganztagsbetreuungsäquivalent für Leitungsaufgaben zur Verfügung zu stellen. In HE besitzen laut Arbeitsvertrag der Beschäftigten 18% der KiTas (ohne Horte) diese empfohlene Leitungszeit. Um die Empfehlung in HE umzusetzen, sind zusätzlich 1.572 rein rechnerische Vollzeitkräfte erforderlich. Nach Abschätzungen der Bertelsmann Stiftung ist dafür ein zusätzlicher jährlicher Finanzbedarf von rund 93 Millionen Euro notwendig.

Insgesamt besteht für die Umsetzung dieser Empfehlungen ein zusätzlicher jährlicher Finanzbedarf in Höhe von 422 Millionen Euro. Hervorzuheben ist, dass sich danach die fehlenden Fachkräftekapazitäten auf fast 9000 Vollzeitkräften belaufen.

Diese Darstellung bezieht sich auf ausgewählte strukturelle Rahmenbedingungen, bei denen ein erheblicher Ausbaubedarf festgestellt werden kann. Damit sind weitere Maßnahmen der Qualitätsentwicklung oder auch ein Ausbau von Ausbildungskapazitäten noch nicht im Blick.

Nachfolgend wird zu den einzelnen Gesetzesentwürfen Stellung genommen:

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz der Chancengleichheit und zur Qualitätsverbesserung in der frühkindlichen Bildung (Chancengleichheits- und Qualitätsverbesserungsgesetz – ChancenG)

Zentrale Vorschläge des Gesetzentwurfes:

Beitragsfreiheit ausweiten: Im Kern zielt der Entwurf der SPD auf den schrittweisen Abbau aller Beiträge ab, die von den Eltern für den Besuch ihres Kindes einer KiTa oder Tagespflege zu zahlen sind.

Strukturqualität ausbauen: Gleichzeitig sollen die Personalkapazitäten für mittelbare pädagogische Arbeitszeit sowie für Ausfallzeiten und auch für Leitungsaufgaben schrittweise verbessert werden.

Landesfinanzierung ausweiten: Der Landesanteil für die Personalkosten in Einrichtungen sowie für die Kosten der Tagespflege soll steigen, so dass die Kommunen entlastet werden.

Grundsätzlich fällt auf, dass eine Verknüpfung des Ausbaus einzelner Elemente der Strukturqualität sowie einer kompletten Beitragsfreiheit vorgesehen ist. Nach dem Gesetzentwurf der SPD entsteht für die vorgeschlagenen Maßnahmen eine Mehrbelastung des Landeshaushaltes in Höhe von 720 Millionen Euro, wovon der Großteil durch die zu erwartende Entlastung des Landes beim Länderfinanzausgleich (ca. 550 Millionen Euro) finanziert werden soll.

Die finanzielle Entlastung der Eltern wird insbesondere mit dem Abbau von Bildungsbarrieren begründet, allerdings nehmen von den Kindern ab drei Jahren bereits fast alle ein Angebot der Kindertagesbetreuung in HE in Anspruch. Bei den jüngeren Kindern wird der Bedarf der Eltern aktuell noch nicht erfüllt, so dass von der Notwendigkeit eines ökonomischen Anreizes zur Erhöhung der Teilhabequote auch kaum gesprochen werden kann. Vielmehr fehlten nach den vorliegenden Bedarfsquoten 2016 ca. 6855 KiTa-Plätze für unter Dreijährige. Zwar ist Beitragsfreiheit grundsätzlich eine aus sozial-, familien- und bildungspolitischer Sicht zu verfolgende Zielsetzung. Allerdings darf die finanzielle Realisierung der Beitragsfreiheit nicht zu einer Verhinderung oder Verlangsamung des (strukturellen) Qualitätsausbaus führen.

Zur vorgeschlagenen Änderung des §25 c im Einzelnen:

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen der SPD setzen sich aus fachlich begründbaren Elementen zusammen und können aus fachwissenschaftlicher Sicht grundsätzlich zu einer kindgerechten Personalsituation in den KiTas führen.

Für eine solide Beurteilung der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Personalbemessung sowie der Finanzierung sind Modellrechnungen zu empfehlen. Mit diesen könnten näherungsweise die erzielbaren Effekte/Resultate, unter Berücksichtigung des aktuellen Status Quo des Systems, wie beispielsweise den Betreuungszeiten der Kinder, z. B. auf die Personalschlüssel in den KiTas oder auch das erforderliche Gesamtfinanzierungsvolumen abgeschätzt werden. Dies erscheint notwendig, da die vorgeschlagene Personalbemessung auch in Bezug zu den tatsächlichen Betreuungszeiten der Kinder gesetzt werden muss, damit die aus der Personalbemessung in den Einrichtungen resultierenden Personalschlüssel bzw. Fachkraft-Kind-Relationen ermittelt werden können. Im Rahmen des Projektes KiTaZOOM hat die Bertelsmann Stiftung in Brandenburg vergleichbare Kalkulationen in drei Modellregionen durchgeführt. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Personalschlüssel in Potsdam, insbesondere bei den Kindern unter drei Jahren bei der gesetzlichen Personalbemessung deutlich schlechter ausfielen als in den anderen beiden Modellregionen. Als ursächlich erwies sich, dass über 60% der unter Dreijährigen in Potsdam 10 Stunden täglich in der KiTa betreut werden und aufgrund dieses hohen Anteils von Kindern mit langen Betreuungszeiten, das Personal für längere tägliche Betreuungszeiten eingesetzt werden musste, da für die gesetzliche Personalbemessung längere Betreuungszeiten unzureichend berücksichtigt werden (Bertelsmann Stiftung o. J.; Bock-Famulla 2014)⁷.

Grundsätzlich entsprechen die im Gesetzentwurf der SPD vorgesehenen Bestandteile und zwar die Berücksichtigung von Personalkapazitäten in Höhe von 20% für die mittelbare pädagogische Arbeitszeit sowie ein schrittweiser Aufbau von

⁷ Bertelsmann Stiftung (o. J.): Bessere Lebens- und Bildungsbedingungen für alle Kinder in Brandenburgs KiTas. Gute Rahmenbedingungen durch eine wirksame Finanzierung strukturell verankern. Zentrale Ergebnisse des Simulationsprozesses in der Modellkommune Potsdam im Überblick. Wissenschaftlicher Partner Prof. Hein-Günter Micheel. Gütersloh. Bock-Famulla; Kathrin (2014): Gute KiTa (?) im Land Brandenburg – Situation und Handlungsbedarfe. Potsdam. Präsentation. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/praesentation-gute-kita-im-land-brandenburg-situation-und-handlungsbedarfe-und-handlungsbedar/>. Download: 6.3.2018

einem Anteil von 20% für den Ausgleich von Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung bis 2020, fachwissenschaftlichen Empfehlungen und sind deshalb zu befürworten.

Die gruppenbezogene Messung von Leitungsressourcen ist hingegen gemessen an der Empfehlung der Bertelsmann Stiftung deutlich niedriger angesetzt. Unter Berücksichtigung der Zahl der Gruppen in den hessischen KiTas (1.3.2016) würden nach der Bemessung im Gesetzentwurf der SPD gut der Hälfte der Einrichtungen (alle mit ein bis drei Gruppen) höchstens 15 Stunden pro Woche für Leitungstätigkeiten erhalten. Damit würde noch nicht einmal der von der Bertelsmann Stiftung empfohlene Sockel in Höhe von 20 Stunden pro Woche für jede KiTa in HE realisiert.

Das professionelle Führen und Leiten von KiTas hat einen zentralen Einfluss auf die pädagogische Qualität, die in KiTas „hergestellt“ wird, dies zeigen internationale Studien⁸. Allerdings zeigen diese Studien ebenfalls, dass nur bei angemessenen Rahmenbedingungen Leitungsaufgaben in dem erforderlichem Umfang und Qualität ausgeübt werden können. Der vorgeschlagene Ausbau der Personalressourcen für Leitungsaufgaben im Gesetzentwurf der SPD ist vor diesem Hintergrund noch nicht als ausreichend einzustufen, sondern lediglich als Schritt hin zu einer Verbesserung der aktuellen Situation.

Die von der SPD vorgeschlagenen Maßnahmen für die Verbesserung der Rahmenbedingungen um in KiTas gute pädagogische Arbeit leisten können, beinhalten zwar wesentliche Bestandteile durch die der qualitative Ausbau fortgesetzt werden könnte, dennoch sind die Vorschläge insgesamt noch nicht als hinreichend einzuschätzen. Der (schrittweise) Einstieg in die komplette Beitragsfreiheit wird vor diesem Hintergrund als „vorschnell“ eingeschätzt.

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass ‚gute‘ KiTa-Qualität auf einer Vielzahl von strukturellen Einflussfaktoren, beispielsweise Personalschlüsseln oder Leitungskapazitäten und auch KiTa-Qualitätsmanagement beruht. Diese sind allerdings notwendige Voraussetzungen, damit im KiTa-Alltag professionelle Handlungskompetenz ausgeübt werden kann. Die Herstellung und der Erhalt der Professionalität in den KiTas bedarf zudem beispielsweise berufsbegleitender Unterstützungsmaßnahmen, wie z. B. Supervision, Fachberatung oder auch Zeitressourcen für Ausbildungsleistungen, die ebenfalls von den KiTas erbracht werden. Politische Maßnahmen für die Gestaltung des Systems der Kindertagesbetreuung müssen berücksichtigen, dass es nicht ausreichend ist, einzelne Einflussfaktoren angemessen und den fachlichen Standards entsprechend auszustatten. Vielmehr sind aus systemischer Sicht die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Einflussfaktoren zu berücksichtigen. So ist allein das Vorhandensein besserer Personalschlüssel nicht ausreichend für eine ‚gute‘ KiTa-Qualität. Es bedarf beispielsweise gleichzeitig einer professionellen Führung und Leitung, damit auf Einrichtungsebene eine kontinuierliche Mitarbeiterführung und –

⁸ Vgl. Qualitätsausbau in KiTas 2017: 7 Fragen zur Personalausstattung für Führung und Leitung in deutschen KiTas 7 Antworten der Bertelsmann Stiftung. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh, S. 4.

entwicklung stattfindet, die unter der Zielsetzung einer kontinuierlichen Qualitätsentwicklung verfolgt wird. Hierfür sind allerdings ausreichende Zeitressourcen für Leitungsaufgaben erforderlich.

Eine wesentliche Barriere für den vorgesehenen strukturellen Qualitätsausbau ist der bundesweit bestehende Fachkräftemangel. In HE ist zwischen 2006 und 2016 die Anzahl der KiTa-Fachkräfte um 17.100 bzw. um 57% angestiegen. Unter Berücksichtigung der von der Bertelsmann Stiftung kalkulierten zusätzlich erforderlichen Personalkapazitäten für einen kindgerechten Personalschlüssel sowie Leitungskapazitäten und weiterem Personalbedarf für den Personalersatz aufgrund von Ausschieden aus Altersgründen oder Elternzeit, Berufswechsel usw., ist von einem weiterhin steigenden Fachkräftebedarf in HE auszugehen. Damit stellt sich die Frage, welche Maßnahmen ergriffen werden (könnten), um einen Fachkräfteengpass möglichst gering zu halten.

Vielfach werden die unattraktiven Beschäftigungsbedingungen für KiTa-Fachkräfte auch als Problem für Neurekrutierungen sowie die langfristige Bindung an das Arbeitsfeld angeführt. Zudem sind die Gehaltsstrukturen bedeutsam für die Attraktivität eines Berufsfeldes, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des steigenden Fachkräftemangels in anderen Berufsfeldern und dem dadurch entstehenden Wettbewerb. Hinzu kommt, dass – bundesweit - für Personen die sich in der fachschulischen Ausbildung zur Erzieher*in befinden, bislang keine Vergütungsvergütungen gezahlt werden. Dies ist aktuell lediglich für Quereinsteiger der Fall. Auch dies kann als Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Berufsfeldern wirken. Vor diesem Hintergrund und dem steigenden Fachkräftebedarf in KiTas sind auch in HE langfristig angelegte Strategien zum Aufbau und Erhalt eines ausreichenden Fachkräfteangebotes zu empfehlen. Auch hierfür sind finanzielle Mittel erforderlich, um beispielsweise ausreichende Qualifizierungskapazitäten, Gesundheitsmaßnahmen, Supervision, erhöhte Vergütungen oder auch Ausbildungsvergütungen zahlen zu können.

Der Evaluationsbericht zum Hess. KiFÖG 2016 gibt ebenfalls eine Vielzahl von Hinweisen für Weiterentwicklungsbedarfe des hessischen Systems der Kindertagesbetreuung.

Zu empfehlen ist vor diesem Hintergrund eine systematische Zusammenstellung der, auch langfristig angelegten, Handlungsbedarfe für den weiterhin erforderlichen quantitativen und qualitativen Ausbau des hessischen Systems der Kindertagesbetreuung sowie des erforderlichen Finanzbedarfs zur Umsetzung dieser Maßnahmen. Insbesondere Kalkulationen über die Finanzierungsbedarfe sowie die verfügbaren Finanzmittel können als Grundlage für die politischen Entscheidungsprozesse dienen. Auf dieser Basis wäre auch eine solidere Abschätzung des „richtigen“ Zeitpunktes für die weitere Ausdehnung der Beitragsfreiheit für Eltern möglich, der sich nicht kontraproduktiv auf den quantitativen und qualitativen Ausbau des Systems auswirkt.

Die vorgeschlagenen Kalkulationen sowie in Erweiterung die Berechnung verschiedener Ausbauszenarien könnte darüber hinaus auch wertvolle Hinweise auf mögliche Steuerungswirkungen der jeweiligen konkreten Maßnahmen geben. Dies ist

insbesondere zu empfehlen, wenn eine erneute Veränderung der Finanzierungssystematik zur Gruppenfinanzierung in Erwägung gezogen wird.

Eine solide Beurteilung der in § 32 vorgeschlagenen Veränderungen der Landesförderung und der daraus möglicherweise resultierende Effekte für die weiteren Finanzierungsbeteiligten im System sowie darüber hinaus letztlich für die resultierenden Rahmenbedingungen in den KiTas könnte fundiert werden durch entsprechende Simulationen der KiTa-Finanzierung basierend auf den vorgeschlagenen Parametern.

Die nach dem Evaluationsbericht des Hess. KiFöG vorliegende Kenntnis, dass die Finanzierungssystematik des hessischen Systems von einem nicht unerheblichen Teil der Akteure nur bedingt verstanden wird, gibt Hinweise auf wichtige Voraussetzungen für die Gestaltung bzw. Veränderung von Finanzierungssystematiken. Im Rahmen des Projektes KiTaZOOM in Brandenburg hat sich gezeigt, dass die gemeinsame Diskussion und Analyse verschiedener Szenarien bzw. Simulationen über die Ausgestaltung von Finanzierungsstrukturen sowie deren Effekte im KiTa-System für alle (politischen) Akteure eine versachlichende Grundlage für weitere Diskussionen darstellten. So entstand ein ‚Qualifizierungseffekt‘ bei den beteiligten Akteuren, zudem verfügten alle über einen vergleichbaren Kenntnisstand über den Diskussionsgegenstand⁹. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass aus sachlichen Gründen die Komplexität von KiTa-Finanzierung nur bedingt vereinfacht werden kann. Eine erhöhte Transparenz bzw. Kenntnis über die Funktionsweise sowie Effekte verschiedener Finanzierungssystematiken könnte vor diesem Hintergrund auch positive Wirkungen für die weitere Ausgestaltung des Finanzierungssystem der hessischen Kindertagesbetreuung und damit auf die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Hessen haben.

Die Komplexität der Anforderungen an alle Beteiligten bei der Debatte über die Ausgestaltung des hessischen Systems der Kindertagesbetreuung bedarf einer Verantwortungsgemeinschaft, an der jeder Akteur, vom Land bis zur KiTa, beteiligt sein muss. Hierzu bedarf es Kooperation und Koordination zwischen den Ebenen und Akteuren. Insbesondere die Frage der Steuerung bzw. der Steuerungseffekte der strukturellen und finanziellen Bedingungen des KiTa-Systems bedarf dabei einer besonderen Aufmerksamkeit: Beispielsweise zeigen die Auswertungen des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme 2017, dass beispielsweise die Personalschlüssel in den hessischen Kreisen durchaus deutlich voneinander abweichen (vgl. Abbildungen 2 und 3 im Anhang). Grundsätzlich können diese Differenzen intendiertes Resultat innerhalb der gesetzlichen Grundlagen und Regelungen des hessischen Systems der Kindertagesbetreuung sein. Gleichzeitig können sie aber auch nicht intendiertes Ergebnis sein und damit zu sehr unterschiedlichen – nicht gewollten - Rahmenbedingungen in den KiTas für die Kinder je nach Wohnort führen. Dies kann sich negativ auf die Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern auswirken.

⁹ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (i. E): KiTa-Veränderungsprozesse aus systemischer Sicht gestalten. Handlungsempfehlungen auf der Grundlage eines dialogischen Prozesses zur Weiterentwicklung der KiTa-Finanzierung in Brandenburg. Gütersloh

Stellungnahme 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

Zentrale Vorschläge des Gesetzentwurfes:

Elternbeitragsbefreiung ausweiten: Vorgeschlagen wird die bestehende Beitragsfreiheit für das letzte KiTa-Jahr auf alle Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt für bis zu sechs Stunden täglich auszuweiten.

Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung unterstützen: Bis 2020 ist eine Erhöhung der BEP-Qualitätspauschale auf 300 Euro vorgesehen. Neu eingeführt werden soll die Qualitätspauschale für die Kindertagespflege.

Verwaltungsaufwand für KiTas reduzieren: Im Bereich der Meldepflichten sind Vereinfachungen vorgesehen.

Kinderrechte als Zielvorgabe aufnehmen: Die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Kindern soll als Zielvorgabe im HKJGB berücksichtigt werden.

Der Gesetzesentwurf der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt im Wesentlichen auf die Ausweitung der Beitragsfreiheit für Kinder ab drei Jahren. Verbesserungen der strukturellen Rahmenbedingungen der KiTas, wie beispielsweise der Personalausstattung, sind nicht vorgesehen. Der vorgeschlagenen Maßnahme kann keine unmittelbare positive Wirkung für die Bildung und Entwicklung der Kinder zugeordnet werden. Die Mehrzahl der Kinder dieser Altersgruppe ist nach den eingangs dargestellten Teilhabequoten ab dem dritten Lebensjahr in der Kindertagesbetreuung. Ein Anreiz zur Erhöhung der Inanspruchnahme durch Elternbeitragsbefreiung erscheint deshalb zum einen kaum notwendig und zum anderen wenig wirtschaftlich im Vergleich zu dem erforderlichen Finanzvolumen. Für das Jahr 2019 sind 310 Mio. Euro für die Beitragsfreiheit vorgesehen. Dies entspricht in etwa dem zusätzlichen - jährlichen - Finanzvolumen, dass nach Berechnungen der Bertelsmann Stiftung erforderlich wäre, um für alle Kinder ab drei Jahren in HE einen kindgerechten Personalschlüssel von 1:7,5 umzusetzen (1.3.2016).

Aktuell liegt der Personalschlüssel für diese Altersgruppe in HE bei 1:9,6 und ist in einigen Regionen deutlich schlechter, wie beispielsweise im Werra-Meißner-Kreis. Dort liegt er bei 1:11,9. Vor dem Hintergrund dieser Ist-Situation und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Forschung zu der Bedeutung einer kindgerechten Personalausstattung ist der Vorschlag der Ausweitung der Beitragsfreistellung als nicht förderlich für die Verbesserung der Bildungs- und

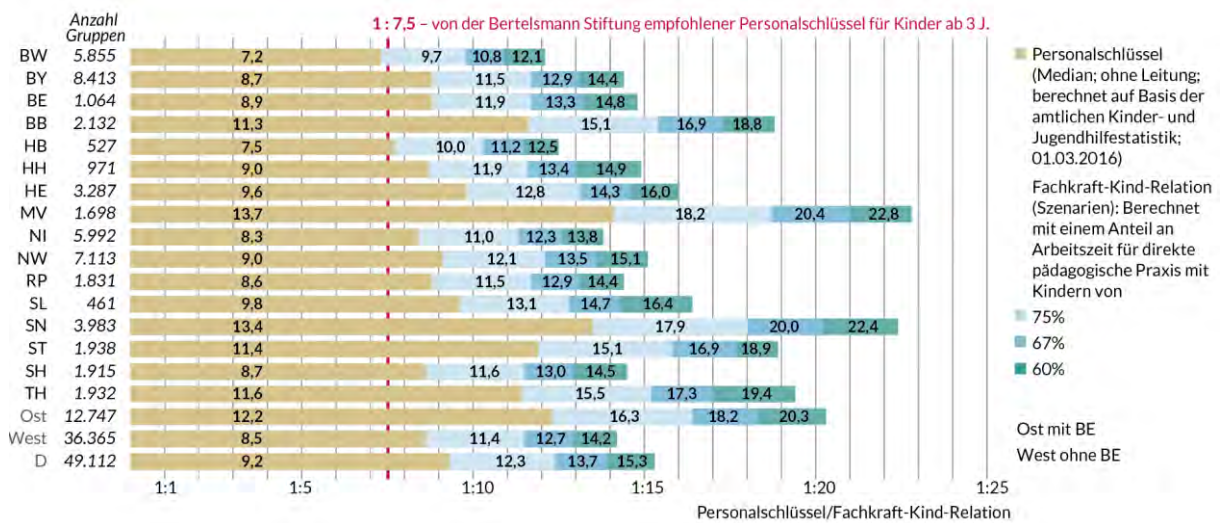
Entwicklungschancen von Kindern in HE zu bewerten. Denn Forschungsergebnisse zeigen, dass sich unzureichende Personalbedingungen negativ auf die pädagogische Qualität in den KiTas auswirken können, da Fachkräfte nicht über die entsprechenden Rahmenbedingungen verfügen um die pädagogische Arbeit an den Bedürfnissen und Interessen der Kinder zu orientieren. Die Interaktionsqualität sinkt beispielsweise oder die Möglichkeiten zum Dialog sind zu gering, eine wichtige Voraussetzung für die Sprachbildung (vgl. oben). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich schlechte Qualität in den Einrichtungen auch negativ auf die Entwicklung der Kinder auswirken kann. Dem für die Ausweitung der Beitragsfreistellung eingeplanten Finanzvolumen kann vor diesem Hintergrund keine positive Wirkung für die Kinder und ihre Bildungs- und Entwicklungschancen zugeordnet werden. Von einer Nutzung des Finanzvolumens für die Verbesserung der Personalschlüssel für alle KiTa-Kinder ab drei Jahren in HE ist demgegenüber die Bereitstellung einer kindgerechten Personalausstattung zu erwarten. Und somit die Gewährleistung eines zentralen Einflussfaktors für ‚gute‘ KiTa-Qualität.

Zur Veranschaulichung der unmittelbaren Betreuungssituation der Kinder dient fachwissenschaftlich die Fachkraft-Kind-Relation. Sie stellt rechnerisch das Verhältnis zwischen Fachkraftressourcen und zu betreuenden Kindern dar und ermöglicht eine Näherung an die Personalausstattung in der unmittelbaren pädagogischen Arbeit. Demgegenüber enthalten Personalschlüssel auch die Arbeitszeitanteile für die mittelbare pädagogische Arbeitszeit als auch die Ausfallzeiten. Der Gesetzentwurf der SPD sieht für diese beiden Arbeitszeitanteile insgesamt 40% der Arbeitszeit vor, die zukünftig bereitgestellt werden sollen. Im Gesetzentwurf der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind hierfür keine Ressourcen vorgesehen.

Geht man nun davon aus, dass bei den bestehenden Personalschlüsseln für KiTa-Kinder ab drei Jahren in HE 40% der Personalressourcen für diese Arbeitszeitanteile (mittelbare pädagogische Arbeitszeit und Ausfallzeiten) genutzt werden, liegt die Fachkraft-Kind-Relation in Hessen bei 1:16 (vgl. Abbildung 1). Eine Relation die für eine ‚gute‘ pädagogische Praxis sehr ungünstige Rahmenbedingungen darstellt.

Abbildung 1

Personalausstattung in Kindergartengruppen, Ist-Stand Szenarien 01.03.2016



Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2017; Bertelsmann Stiftung www.laendermonitor.de

Der Gesetzentwurf der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht weiterhin zusätzliche Mittel für die BEP-Qualitätspauschale vor. Von einer Einschätzung der qualitätsbezogenen Wirkung dieser Maßnahme soll abgesehen werden. Festzustellen ist, dass ab 2020 für diese Maßnahme jährlich 50 Mio. Euro vorgesehen sind. Demnach ist für die Beitragsfreistellung ein sechsmal höheres Finanzvolumen eingeplant.

Der Vorschlag die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Kindern als Zielvorgabe im HKJGB zu berücksichtigen, ist grundsätzlich sinnvoll, bleibt allerdings weitgehend formal bzw. wird in der Erläuterung davon ausgegangen, dass eine entsprechende Berücksichtigung in der Alltagspraxis bereits erfolgt.

Jüngste kindheitspädagogische Forschung zeigt, dass die Perspektiven von Kindern bislang in den KiTas bundesweit nur sehr rudimentär und unsystematisch direkt in die Qualitätsentwicklungsprozesse in den KiTas einbezogen werden. Erste Ideen welche Bedeutung der systematische Einbezug der Kinderperspektiven haben kann, liefert die Studie „Kita-Qualität aus Kindersicht“ (2017), die im Rahmen des Bundesprogramms „Qualität vor Ort“ von einem Forscherteam um Frau Prof. Dr. Nentwig-Gesemann durchgeführt wurde¹⁰.

Für eine Verankerung der Kinderrechte in die pädagogische Arbeit der KiTas erscheint deshalb intensivere Qualifizierung, Beratung und Begleitung der KiTa-Fachkräfte bedeutsam. Auch hierfür wären finanzielle Ressourcen erforderlich.

¹⁰ Nentwig-Gesemann, Iris; Walther, Bastian; Thedinga, Minste (2017): Kita-Qualität aus Kindersicht – Die Quaki-Studie. Abschlussbericht. Deutsche Kinder- und Jugendstiftung & Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (Hrsg.). Berlin.

Insgesamt beinhaltet der vorliegende Gesetzentwurf von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wenige Maßnahmen, die wesentliche Verbesserungen der KiTa-Qualität in HE und somit eine Weiterentwicklung der Bildungs- und Entwicklungschancen der Kinder erkennen lassen. Die intendierte Ausweitung der Elternbeitragsfreiheit zum aktuellen Zeitpunkt erscheint vor dem Hintergrund des Ausbaubedarfs des Systems der frühkindlichen Bildung in Hessen als keine zukunftsgerichtete Investition in die Lebens- und Bildungschancen der Kinder. Allerdings dürfen Elternbeiträge nicht zu einer Zugangsbarriere für den Besuch eines Angebotes der Kindertagesbetreuung werden. Grundsätzlich ist deshalb eine einkommensabhängige Staffelung der Elternbeiträge sowie für Familien mit besonders niedrigen Einkommen eine komplette Entlastung vorzusehen.

Kathrin Bock-Famulla, Senior Expert, Bertelsmann Stiftung

Anhang

Abbildung 2

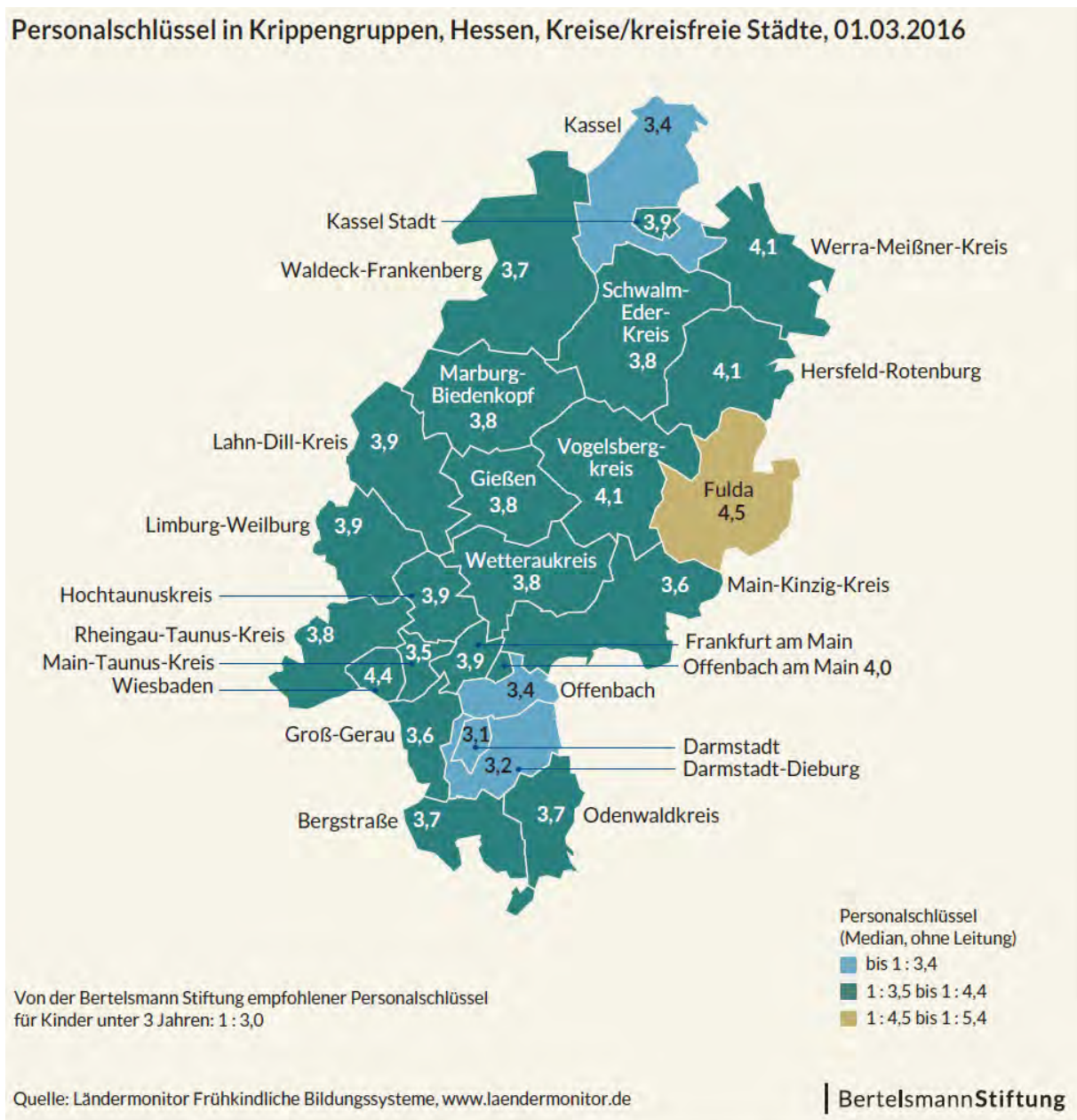


Abbildung 2

