



Bundesverband e.V.



Gewerkschaft  
Erziehung und Wissenschaft



// DIALOGWORKSHOP //

# Was bringt ein Bundes- kitagesetz?

Dokumentation des Dialogworkshops vom 25. November 2013, Berlin

## Impressum

Herausgeber: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft,

Verantwortlich: Norbert Hocke,

Redaktion: Antje Lindner, Wallstraße Straße 65, 10179 Berlin, Tel.: 030 23501411,

Fax: 030 23501410, E-Mail: juhi@gew.de, Internet: www.gew.de,

Gestaltung: Werbeagentur Zimmermann GmbH, 60439 Frankfurt am Main



**März 2014**

gefördert durch:

**Bildungs- und Förderungswerk  
der GEW im DGB e. V.**



# Inhalt

## **VORWORT**

Das Bundesqualitätsgesetz nimmt Gestalt an 2

---

## **PROGRAMM**

Dialogworkshop 4

---

## **EINFÜHRUNG, ANLASS UND ZIEL DES WORKSHOPS**

Wolfgang Stadler 6

---

## **NOTWENDIGE DEBATTEN, MÖGLICHE ENTWICKLUNGEN**

Thomas Rauschenbach 12

---

## **EMPFEHLUNGEN DES DEUTSCHEN VEREINS**

Michael Löher 26

---

## **DIE PERSPEKTIVE VON LÄNDERN UND KOMMUNEN**

Ursula Krickl 32

---

Xenia Roth 36

---

## **DIE PERSPEKTIVE DER VERBÄNDE**

Sabine Urban 40

---

Den Flickenteppich bei Seite schieben

# Das Bundesqualitätsgesetz nimmt Gestalt an

**// Immer stärker rückt die Frage der Qualität in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege in den Fokus der politischen Diskussion. Die Umsetzung des Rechtsanspruches auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei und die Bewältigung des regional sehr unterschiedlichen Fachkräftemangels haben die Qualitätsdiskussion in den letzten Monaten in den Hintergrund treten lassen. Nun ist es Zeit, die Qualität in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege in den Vordergrund zu rücken. Aus Sicht des KTK-Bundesverbandes, der Arbeiterwohlfahrt (AWO) und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) ist die Qualität die zentrale Herausforderung der nächsten Jahre. Kinder, Eltern und pädagogische Fachkräfte brauchen gute Bedingungen, um die ersten Lebensjahre auch zu erfolgreichen Bildungsjahren werden zu lassen. //**

Soweit so gut. Wie aber kann es gelingen, das Recht des Kindes auf eine angemessene Bildung, Erziehung und Betreuung unabhängig von seinem Wohnort sicherzustellen und optimale Rahmenbedingungen für die pädagogischen Fachkräfte zu schaffen?

Ende Mai 2012 legte das Bundesfamilienministerium das von der Vorgängerregierung verabschiedete „10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot“ in der Kindertagesbetreuung vor. Darin steht es schwarz auf weiß geschrieben: Durch ein Qualitätsgesetz sollen Regelungen mit bundesweiter Gültigkeit geschaffen werden, die den Förderauftrag der Kindertagesbetreuung durch Mindeststandards konkretisiert. Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes, der AWO und der GEW eine handfeste Perspektive für alle, die sich in der Kindertagesbetreuung engagieren. Ein politischer Entschluss, der seit langem überfällig ist.

Der KTK-Bundesverband, die AWO und die GEW haben diesen Vorstoß des Bundesfamilienministeriums aufgegriffen, und die Idee eines Bundesqualitätsgesetzes für

die Kindertagesbetreuung in Deutschland konkretisiert. Ziel der beiden Verbände und der Gewerkschaft ist es, in einem Bundesqualitätsgesetz strukturelle Standards für die Kindertagesbetreuung festzulegen, die länderübergreifend umgesetzt werden. Dazu gehören neben Regelungen zur Freistellung von Kita-Leiterinnen und zu den Verfügungszeiten auch Vereinbarungen zur Fachkraft-Kind Relation, zu den Gruppengrößen, zum Qualifikationsniveau der pädagogischen Fachkräfte, zur Fort- und Weiterbildung und viele mehr.

Am 25. November 2013 veranstalteten der KTK-Bundesverband, die AWO und die GEW in Berlin den Dialog-Workshop „Was bringt ein Bundeskitagesetz für die Qualität der pädagogischen Angebote für die Kindertagesbetreuung?“. Ziel der Veranstaltung war es, in einem offenen Austausch das Für und Wider eines Bundeskitagesetz mit Expertinnen und Experten aller relevanten Gruppen zu diskutieren, die Kita-Politik mitgestalten. Das Ergebnis des Dialog-Workshops war eindeutig: Länderübergreifende Qualitätsstandards für die Kindertagesbetreuung sind unumgänglich.

Umso enttäuschter waren die Vertreter des KTK-Bundesverbandes, der AWO und der GEW, als Ende November der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vorlag. Von einem Qualitätsgesetz war darin nichts zu lesen. Im Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ wurde dies kurz vor Weihnachten unter anderem von AWO, Kinderschutzbund und KTK-Bundesverband heftig kritisiert. Die Antwort des Familienministeriums ließ nicht lange auf sich warten: In einer Gegendarstellung ließ das Ministerium wissen, dass sich hinter den Ausführungen des Koalitionsvertrags zur Personalausstattung, Qualifikation und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte das verberge, was im Volksmund herkömmlicher Weise mit einem Bundesqualitätsgesetz gemeint sei. Damit sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass der Flickenteppich in der Mottenkiste landet. KTK-Bundesverband, AWO und GEW leisten dazu gerne ihren Beitrag.

  
**Norbert Hocke,**  
**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Berlin**

**Frank Jansen,**  
**KTK-Bundesverband, Freiburg/Berlin**

**Matthias Ritter-Engel,**  
**Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Berlin**

# 4 PROGRAMM

Montag, 25. November 2013 von 09:00 – 17:00 Uhr

## Dialogworkshop

// „Was bringt ein Bundeskitagesetz für die Qualität der pädagogischen Angebote für die Kindertagesbetreuung?“ //

**Ort:** DGB-Bundesvorstand,  
Henriette-Herz-Platz 2, Saal 4,  
10178 Berlin (direkt am S-Bhf. Hackescher Markt,  
2 Stationen vom Hbf.)

**Veranstalter:** KTK-Bundesverband,  
AWO Bundesverband,  
GEW-Hauptvorstand

**Teilnehmer/innen:** Expertinnen und Experten aus Bund, Ländern, Kommunen,  
Wissenschaft, freien Trägern und Politik

**Moderation:** Barbara König, Zukunftsforum Familie e.V.

### Programm

09:00 – 09:30 Uhr Anmeldung und Stehkafee

**09:30 – 09:45 Uhr Einführung, Anlass und Ziel des Workshops**  
Wolfgang Stadler, AWO Bundesverband e.V.

**09:45 – 10:20 Uhr Mehr Kita, mehr Qualität?**  
**Notwendige Debatten, mögliche Entwicklungen**  
Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, Deutsches Jugendinstitut

**10:20 – 11:15 Uhr Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Bundesrepublik – Flickenteppich oder schöne Landschaft**  
Kathrin Bock-Famulla, Bertelsmann Stiftung

11:15 – 11:30 Uhr Pause

**11:30 – 12:00 Uhr Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen**

Michael Löher, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

**12:00 – 12:30 Uhr Nachfragen und Diskussion**

12:30 – 13:15 Uhr Mittagsbuffet

**13:15 – 14:45 Uhr Die Perspektive von Ländern und Kommunen**

- Ursula Krickl, Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Jörg Freese, Deutscher Landkreistag
- Detlef Diskowski, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport Brandenburg
- Dagmar Friedrich, Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
- Xenia Roth, Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland Pfalz

**Nachfragen und Diskussion**

14:45 – 15:00 Uhr Kaffee-/Teepause

**15:00 – 16:30 Uhr Die Perspektive der Verbände**

- Sabine Urban, Deutsches Rotes Kreuz
- Frank Jansen, KTK-Bundesverband
- Matthias Ritter-Engel, AWO-Bundesverband

Nachfragen und Diskussion

**16:30 – 17:00 Uhr Tagesresümee und Ausblick**

Norbert Hocke, GEW-Hauptvorstand

  
**finanziert vom:**

Bildungs- und Förderungswerk  
der GEW im DGB e. V.



**„Was bringt ein  
Bundeskitagesetz  
für die Qualität  
der pädagogischen  
Angebote für die  
Kindertages-  
betreuung?“**

# Wolfgang Stadler

// **Vorsitzender des Vorstandes des AWO Bundesverbandes e.V.** //

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen, liebe Kollegen, fast kann man denken, die Planer dieses Tages hätten prophetische Gaben. Wir befinden uns in der heißen und zugespitzten Phase der Koalitionsverhandlungen zwischen der CDU/CSU und der SPD. Es geht um viele wichtige und strittige Themen. Ein zentrales, auch von den wahrscheinlichen Koalitionären identifiziertes Thema, steht heute auf der Tagesordnung: Die Qualität der pädagogischen Arbeit in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Das Thema ist an sich schon spannend und wichtig. Doch es geht um noch mehr, es geht um den Versuch zu klären, ob es sinnvoll und machbar ist, darüber eine bundeseinheitliche Diskussion zu führen und gegebenenfalls auch Lösungen zu finden.

Im aktuellen Entwurf der Koalitionspartner steht in dem Kapitel Kindertageseinrichtungen (Quantität und Qualität/Tagespflege):

„Wir wollen die Qualität der Kindertagesbetreuung weiter vorantreiben, weil eine hochwertige Qualität der Kindertagesbetreuung ein wesentlicher Faktor für das gelingende Aufwachsen und die späteren Entwicklungschancen von jungen Menschen ist. Dafür werden wir gemeinsam mit den Ländern unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände ein Qualitätsgesetz auf den Weg bringen.“

Ich begrüße Sie alle recht herzlich zu dieser Veranstaltung und freue mich sehr, dass Sie es geschafft haben, am frühen Montagmorgen hier in Berlin anzukommen. Ein dringendes Thema zur richtigen Zeit mit drei sehr unterschiedlichen Veranstaltern – insoweit eine interessante, neue Koalition zwischen dem Verband Katholischer Kindertageseinrichtungen, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaften und der Arbeiterwohlfahrt. Eine auf den ersten Blick durchaus ungewöhnliche Konstellation, wenn man sich einmal die jeweiligen Ausgangslagen, Traditionen und Ideologien anschaut. Doch vielleicht gerade auch deshalb umso spannender und wirksamer, wenn man das Thema im Blick hat, um das es hier geht.

Sie wissen, dass ich mich in meinem früheren Leben als Regionalfürst einer AWO-Gliederung sehr intensiv als Träger, aber auch als Spitzenverband, mit dem Thema Kindertageseinrichtungen beschäftigt habe. Ich war im örtlichen Jugendhilfeaus-

## 8 EINFÜHRUNG, ANLASS UND ZIEL DES WORKSHOPS

schuss, im Landesjugendhilfeausschuss und in allen möglichen Gremien des Landes, die mit diesem Thema zu tun hatten. Wenn Sie mich vor vier Jahren, als man mich in Bielefeld verabschiedet hat, gefragt hätten, ob ich einmal die positiven Begrüßungsworte bei einer Tagung zum Thema Bundeskitagesetz für Qualität sprechen würde, hätte ich Ihnen eine klare Antwort gegeben: „Nein, auf keinen Fall.“ Aus einer engagierten und fachlichen Trägersicht und auch aus einer Sicht des Gestalters in politischen Prozessen in der Kommune, mit dem Landesjugendamt und dem Land hätte ich eine solche Fragestellung strikt abgelehnt und – schubladenartig erwidert: „Das kann nur schlechter werden.“ Eine solche Bundesinitiative zerstört die Gestaltungsmöglichkeiten, die man vor Ort hat, und wäre tendenziell eher ein Leistungsabbaugesetz.

Ich werde Ihnen später kurz sagen, inwieweit sich dort meine Meinung modifiziert hat.

Die Veranstalter sehen diesen Workshop als ersten von einer Reihe von Veranstaltungen zum Thema „Qualitätsgesetz – bundesweite Qualitätsstandards“. Wir wollen mit diesem Veranstaltungsformat zunächst einmal in einem Kreis von Expertinnen und Experten die Hausforderungen und Ziele eines möglichen Qualitätsgesetzes diskutieren. Heute soll in großen Zügen auf das Thema geschaut und das Für und Wider eines solchen Vorhabens abgewogen werden. Bewusst wurde darauf geachtet, die verschiedenen Gruppierungen, die an diesem Thema arbeiten, einzubeziehen: Den Bund, die Länder, die Kommunen, die Verbände und die Wissenschaft. Genauso sollen sehr unterschiedliche Einschätzungen zu dem Thema hier Platz finden. Somit ist der Titel „Dialog-Workshop“ auch Programm.

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung in den letzten Jahren ist kinder- und familienpolitisch eine Erfolgsgeschichte. Vor 1970 gab es in Westdeutschland im Bundesdurchschnitt nicht einmal für jedes dritte Kind im Kindergartenalter einen Platz – und wenn, dann meist nur als Halbtagsplatz. Hingegen besuchten im März 2013 fast 600.000 Kinder im Alter von unter drei Jahren eine Kindertageseinrichtung oder wurden von einer Tagespflegeperson betreut. Dabei gehen Elternbefragungen – auch die des DJI – von einem weitaus höheren Betreuungsbedarf aus. Viel ist also in der Zwischenzeit erreicht worden, woraus sich die hohe Anerkennung für Bund, Länder und vor allem den Kommunen begründet.

Im Windschatten dieses Betreuungsaubaus ist es jedoch vielerorts zu einer verschlechterten Qualität der Angebote gekommen. Veränderungen von Gruppen-

größen und Gruppenzusammensetzung, ungeeignete Räumlichkeiten, be- und überlastete Erzieherinnen und Erzieher, finanzieller Druck auf Träger, sind nur einige der Punkte, die ich hier nur schlagwortartig nennen kann.

Beispielhaft genannt seien an dieser Stelle die jüngst veröffentlichten Ergebnisse der STEGE-Studie. Sie belegt den belasteten Gesundheitszustand von pädagogischen Fach- und Leitungskräften und zeigt auf, dass strukturelle Rahmenbedingungen in hohem Ausmaße im Zusammenhang mit der Arbeitsfähigkeit der pädagogischen Fach- und Leitungskräfte stehen: Je schlechter die strukturellen Rahmenbedingungen sind, desto schlechter ist die Arbeitsfähigkeit der Fach- und Leitungskräfte.

In diesem Zusammenhang ist es jedoch wichtig festzuhalten, dass diese Rahmenbedingungen nicht dem Unwillen oder der Unfähigkeit der letztverantwortlichen Kommune geschuldet sind, sondern einer zum Teil massiven finanziellen Überforderung. Ich konnte in meiner aktiven Zeit bis Ende 2009, als schon vorher die Umsetzung des U3-Anspruchs anstand, diese Entwicklung vor Ort sehr gut nachvollziehen. Dabei habe ich auch Verständnis entwickelt für die Kommunen, die schlichtweg gesagt haben: „Lasst uns damit in Ruhe, wir sind finanziell am Ende.“

Die Ergebnisse des Ländermonitorings Frühkindliche Bildung verdeutlichen jedes Jahr, dass die Rahmenbedingungen zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich abweichen und variieren. Ohne dass deutlich würde, dass sich diese Schere irgendwann einmal schließt. Es geht hier nicht darum, vermeintliche Bösewichte zu identifizieren, mir geht es nur darum, hier festzuhalten, dass die Strukturqualität der Angebote ganz maßgeblich auch von ihrer örtlichen Lage und der finanziellen Ausstattung der Kommunen bestimmt ist.

Andererseits, und das brauche ich hier in diesem Fachkreis, glaube ich, nicht zu sagen, sind wir hier und es sind sich alle einschlägigen Studien darin einig, dass die Qualität der Angebote deutlich zu verbessern ist. Heute werden immer jüngere Kinder für immer längere Zeit in die Verantwortung von Kitas und Tageseltern gegeben. Hierin liegt eine große Chance, einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Kinder in Sachen Sprachförderung, Bildung, Mobilität und vor allem auch bezüglich ihrer Sozialkompetenz zu nehmen. Die Qualität der Betreuung wird damit immer bedeutender. Alle Experten sind sich eins: Kitas sind und werden immer mehr der Ort, in dem eine zentrale präventive Arbeit geleistet wird.

Daraus schlussfolgern wir auch als Veranstalter dieses Workshops, dass man mindestens für den Bereich der Strukturqualität diese mit bundesweit einheitlichen Stan-

# 10 EINFÜHRUNG, ANLASS UND ZIEL DES WORKSHOPS

dards unterlegt. Klar ist auch, dass aus unserer Perspektive die Untergrenze einer solchen Regelung bei den derzeit besten Regelungen der Länder ansetzen muss. Deshalb macht der nächste Satz in der Koalitionsvereinbarung stutzig, der lautet: „Dabei werden wir die unterschiedliche Ausgangssituation in den Ländern berücksichtigen. Ziel ist es, Fragen der Personalausstattung, Qualifikation und Weiterbildung der Fachkräfte, des Fachkräfteangebots sowie der Sprachbildung zu regeln.“

Heißt das Nivellierung auf dem schlechtesten Stand? Es macht auch stutzig, dass ausgerechnet bei diesem Thema kein Finanzierungsvorbehalt vermerkt ist. Offensichtlich denkt man, die bundesweite Qualität zum Nulltarif umzusetzen. Es geht uns nicht um die Nivellierung auf einem mittleren Niveau, sondern um die Orientierung an pädagogisch gebotenen Standards.

Zur Finanzierung eines solchen Vorhabens haben wir als AWO kürzlich einen Vorschlag unterbreitet, den ich Ihnen hier jetzt überhaupt gar nicht detailliert vorstellen kann und möchte. Der Kerngedanke war auf jeden Fall, dass eine deutliche Verbesserung der Qualität nicht umsonst zu haben ist. Wenn der Bund das regeln will, muss er auch die Fragen der Finanzierung dieses Vorhabens beantworten.

Wie wollen wir als Initiatoren weiter verfahren? Wir planen für das Frühjahr 2014 mindestens zwei, vermutlich drei weitere vertiefende Veranstaltungen zu den Themen rechtliche Grundlagen, finanzielle Herausforderung und pädagogische Anforderungen. Damit wollen wir den Rahmen bieten, um sich auch mit den einzelnen Aspekten eines solchen Vorhabens vertieft zu beschäftigen. Zu allen Workshops werden wir zu den Expertinnen und Experten des jeweiligen Fachgebiets jeweils auch wieder Vertreter der verschiedenen Ebene einladen.

Einige werden fragen: Gibt es einen Auftraggeber? Vielleicht haben Sie auf der Einladung nach einem Logo gesucht – „gefördert durch“ oder „im Auftrag von“. Sie haben dies nur insoweit gefunden, als dass das Bildungs- und Förderwerk der GEW diese Veranstaltung dankenswerterweise finanziell mit unterstützt, Sie finden keinen Hinweis auf ein Ministerium.

Wir alle haben das 10-Punkte-Programm der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 zur Kenntnis genommen und viele werden sich erinnern, dass auch hier von einem Bundesqualitätsgesetz die Rede ist. Auch wenn wir das begrüßt haben, sind wir mit dieser Veranstaltung nicht im Auftrag des Ministeriums tätig, sondern von dem Interesse geleitet, die Qualitätsentwicklung im Bereich von Kindertageseinrichtungen

und Kindertagespflege zu befördern. Wir hoffen allerdings, dass nach den nunmehr aller Voraussicht bald abgeschlossenen Koalitionsverhandlungen das Thema aufgearbeitet wird.

Sehr herzlich möchte ich alle Mitwirkenden der heutigen Tagung begrüßen. Am Vormittag erleben wir den Direktor des DJI, Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, danach Frau Kathrin Bock-Famula von der Bertelsmann-Stiftung. Ihr folgt Michael Löher, Vorstand des Deutschen Vereins.

Im Nachmittagsplenum werden Frau Ursula Krickl vom Deutschen Städte- und Gemeindebund, Jörg Freese vom Deutschen Landkreistag, Herr Detlef Diskowski vom Ministerium für Bildung, Jugend und Sport in Brandenburg, Frau Xenia Roth vom Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz und Frau Dagmar Friedrich vom Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen zu uns sprechen.

Bei den Perspektiven der Verbände hören wir dann noch Frau Sabine Urban vom Deutschen Roten Kreuz.

Mein besonderer Dank gilt allerdings Norbert Hocke, Frank Jansen und Matthias Ritter-Engel, die diese Veranstaltung vorbereitet haben und einiges an Initiativgeist und Kreativität bewiesen haben, dass dies auch tatsächlich zustande gekommen ist. Ich hatte da mal zwischenzeitlich meine Zweifel, konnte aber vom Gegenteil überzeugt werden.

Ganz besonderen Gruß auch an Barbara König vom ZFF, die heute in bewährter Art die Moderation dieser Veranstaltung übernehmen wird.

Ihnen allen einen erkenntnisreichen Tag bei diesem spannenden und wichtigen Thema.

# Mehr Kita, mehr Qualität?

# Thomas Rauschenbach

// **Direktor des Deutschen Jugendinstituts, München** //

Eigentlich könnten sich alle, die mit Kindertagesbetreuung zu tun haben, getrost zurücklehnen und nach einer Phase höchster Anspannung beruhigt konstatieren: Es ist doch einigermaßen gut gegangen, oder vielleicht besser: Es hätte weitaus schlimmer kommen können. Nach einer Phase größter Anstrengung und Aufregung ist es im öffentlichen und politischen Raum inzwischen ziemlich still geworden um den sogenannten „U3-Ausbau“. Vorerst ausgeblieben ist die befürchtete große Klagewelle ebenso wie der prognostizierte dramatische Personalnotstand (dies ermutigte letzte Woche einen Wirtschaftsredakteur der FAZ sogar, von einem angeblichen Irrsinn des überhasteten Ausbaus mit der Folge lokaler Überkapazitäten zu schwadronieren).

Trotz des Eindrucks einer gewissen Erschöpfung und Erleichterung setzen die Initiatoren dieses Workshops das Thema Kindertagesbetreuung jedoch erneut auf die Tagesordnung. Im Mittelpunkt steht hier und heute die Frage nach der Qualität. Nun ist es noch gar nicht so lange her, dass es eine „Nationale Qualitätsinitiative“ gab, die vom Bund im Jahr 1999 ins Leben gerufen wurde und die jahrelang versucht hat, Qualitätsstandards für Kindertageseinrichtungen zu definieren und in die Praxis zu implementieren. Eingang gefunden haben diese Überlegungen in einen Band des Kollegen Fthenakis aus dem Jahre 2003 mit dem Titel: „Auf den Anfang kommt es an“.

Schon die Überschriften der einzelnen Kapitel klingen, wenn man sie nacheinander liest, erstaunlich vertraut: „Der quantitative Ausbau des Systems“, „Die Forderung nach Bildungsqualität“, „Die Forderung nach pädagogischer Qualität“, „Förderung von Kindern mit anderem kulturellen Hintergrund“, „Professionalisierung der Fachkräfte“, um nur einige zu nennen. Auch in die damals entstandenen Erziehungs- und Bildungspläne der Länder ist viel von diesen Debatten eingeflossen. Alles in allem, so könnte man zugespitzt formulieren, müsste man also doch nicht schon wieder über Qualität reden.

Aber: Zugleich gibt es gute Gründe, warum wir im Jahr 2013 dennoch über Qualität in der Kita sprechen müssen. Nachfolgend werde ich daher in einem ersten Abschnitt skizzieren, mit welchen erheblichen Veränderungen die Kita-Landschaft heute konfrontiert ist, die eine neue Qualitätsdebatte nahe legen. Daran knüpfen

# 14 NOTWENDIGE DEBATTEN, MÖGLICHE ENTWICKLUNGEN

Überlegungen an, welche Qualitätsthemen derzeit zu identifizieren sind (und welche Schwierigkeiten sich dabei zeigen). Abschließen werde ich mit einigen strategischen Ausführungen zur Weiterentwicklung der Qualitätsdebatte.

Damit zu meinem ersten Punkt:

## 1. Veränderte Verhältnisse – die Neuentdeckung der frühen Bildung

Die Tatsache, dass die Institution Kindergarten seit fast zwei Jahrhunderten existiert, führt zum Teil dazu, dass die Fachpraxis wie deren wissenschaftliche Beobachter in diesem Feld vor allem Kontinuitäten wahrnehmen, obwohl sich daneben auch erhebliche Differenzen zeigen. Man könnte das als „Risiko unzutreffender Kontinuitätsannahmen“ bezeichnen. Das ist in etwa so, wie wenn Eltern versuchen, die Körpergröße ihres Kindes, also das permanente Wachstum zu beobachten. Während Verwandte und Freunde, die ein Kind länger nicht gesehen haben, erstaunt feststellen, wie groß es inzwischen geworden ist, benötigen Eltern dafür ein Metermaß. Auf das Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen übertragen, bedeutet dies, dass substantielle Veränderungen oftmals erst mit etwas Distanz deutlich erkennbar werden.

Meine Annahme ist also, dass sich die Kita-Landschaft in den letzten Jahren sehr viel stärker verändert hat, als wir bislang wahrnehmen. Diese Veränderung kann man vielleicht auf folgende Formel bringen: **innerer Wandel bei äußerer Kontinuität**. Dafür gibt es eine ganze Reihe an Indizien.

(a) Ein erster gravierender Indikator dafür ist der deutliche **Anstieg an Zeit**, den Kinder heutzutage in einer Kita verbringen. Der angewachsene Umfang an Tages- und Lebenszeit hat ein Ausmaß angenommen, das dazu beiträgt, dass der 14. Kinder- und Jugendbericht diese markante Veränderung als eine **Institutionalisierung von Kindheit** kennzeichnet. Zitat: „In Westdeutschland verliert außerfamiliale Betreuung im zweiten und dritten Lebensjahr eines Kindes derzeit den Ausnahmecharakter und ist dabei – wie in Ostdeutschland –, zu einer neuen Normalität zu werden.“ Soweit der 14. KJB.

Diese neue Normalität hat drei Ausprägungen:

- Zum einen ist die **Quote der Inanspruchnahme** pro Altersjahr so stark angestiegen, dass inzwischen rund 95 % aller 4- und 5-Jährigen eine Kindertageseinrichtung besuchen – bei den 3-Jährigen liegt der Anteil über 87 %. Kindertagesbetreuung ist mithin zu einem selbstverständlichen Bestandteil des Aufwachsens und des Alltags aller Kinder geworden.

- Zum anderen nimmt der **zeitliche Umfang pro Tag** immer mehr zu. Wie etwa im neuen KomDat nachzulesen ist, wurden 2013 mehr als 36 % der westdeutschen Kindergartenkinder 36 Stunden und mehr pro Woche betreut (im Osten waren es gar 73 %). Zum Vergleich: 2007 lag die Ganztagesquote im Westen noch bei knapp 20 % und im Osten bei 62 %. Das heißt: Die Zeit, die Kinder pro Tag und Woche in Einrichtungen verbringen, steigt seit Jahren im Kindergartenalter deutlich an (seit 2012 weist die amtliche Statistik hierfür einen eigenen Wert aus, der bei U3 wie bei Ü3 im letzten Jahr weiter gestiegen ist).
- Und schließlich nimmt auch die **Dauer** an Monaten und Jahren zu, die eine größer werdende Zahl an kleinen Kindern in der Tageseinrichtungen oder Tagespflege verbringt. Für mehr als 50 % der Kleinkinder beginnt eine vierjährige Kita-Karriere irgendwo im Alter zwischen zwei und drei Jahren, eine fünfjährige Kita-Zeit beginnt für 25 % bereits zwischen ein und zwei Jahren (jeweils mit seit Jahren wachsenden Anteilen). Das sind Größenordnungen, die noch vor einem Jahrzehnt für den Westen dieser Republik völlig undenkbar waren.

Alle drei Entwicklungen kennzeichnen das **neue Muster des Aufwachsens**, das der Kinder- und Jugendbericht ins Blickfeld rückt. **Früherer** Beginn der Kita-Jahre mit einer anhaltenden Tendenz zu **mehr Ganztagsbetreuung** – und das zunehmend für **alle** Kinder: Das sind die Insignien einer neuen Institutionalisierung der Kindheit.

Diese wenigen empirischen Kennwerte ziehen in der Konsequenz eine Reihe von Folgen nach sich. Das ist zum einen der Befund, dass sich der Umfang der Kita-Zeit der der Grundschulzeit immer mehr annähert und in nicht wenigen Fällen sogar übersteigt. Mit anderen Worten: Vor ein, zwei Generationen war der Kindergarten in Westdeutschland im Wesentlichen noch eine zwei- oder dreistündige Vormittags-Einrichtung, die Kinder häufig die letzten ein oder zwei Jahre vor der Einschulung besucht haben. Heute ist die Kita längst zu einem lebensbiografisch wesentlichen Abschnitt der ersten Lebensjahre geworden. Von daher ist es zum anderen nicht verwunderlich, dass die **frühe Bildung** zu einer der markantesten Neuentdeckungen des gesamten Bildungs- und Sozialwesens geworden ist. Nie zuvor wurde in der Öffentlichkeit und Politik der Bildung der frühen Jahre so viel Bedeutung beigemessen wie in diesem Jahrhundert.

(b) Ein zweiter Gedanke betrifft die deutlich stärker wahrgenommene **Heterogenität in den Kitas** und den Umgang damit – die Stichworte Migration und Inklusion, die in diesem Kontext von besonderer Bedeutung sind, sind ebenfalls ein Resultat der letzten Jahre. Wenn ich Heterogenität zunächst nur auf die **Frage der Migration** zuspitze und diese nur in der Dimension „ja oder nein“ betrachte (was der real zu

# 16 NOTWENDIGE DEBATTEN, MÖGLICHE ENTWICKLUNGEN

beobachtenden Heterogenität insgesamt keinesfalls gerecht wird), dann zeigen sich mindestens drei Tendenzen:

- Erstens sind die Möglichkeiten, Migration überhaupt als soziale Kategorie wahrzunehmen, deutlich besser geworden. Vor 10 Jahren hätten wir noch mit der unscharfen Kategorie der Staatsangehörigkeit von Kindern operieren müssen, weil uns die amtliche Statistik keine anderen Differenzierungen angeboten hat. Mit dem Migrationskonzept, wie es der Mikrozensus seit 2005 verwendet, haben wir ein wesentlich verbessertes statistisches Instrument, um dieses Phänomen zu beschreiben, was dazu geführt hat, dass viele andere Dimensionen von Migration nun deutlich stärker sichtbar werden.
- Wenn wir dann – zweitens – die Anteile der Kinder mit Migrationshintergrund an allen Kindern betrachten, erkennen wir nicht nur das beträchtliche Ausmaß insbesondere im Kindesalter, sondern auch die weiterhin noch eher wachsenden Anteile in diesen Altersgruppen. War schon 2006 das Erstaunen groß, dass knapp jedes dritte Kind unter sechs Jahren einen Migrationshintergrund hat – und damit in dieser Alterskohorte den größten Anteil ausmacht –, so sind es bundesweit inzwischen 35 Prozent (davon ist die große Mehrheit allerdings nicht selbst zugewandert); und aufgrund der demographischen Entwicklungen ist zu vermuten, dass diese Quoten in den nächsten Jahren noch weiter steigen werden. Hinzu kommt, dass in vielen westdeutschen Städten Migrationsanteile von 50 Prozent im Kleinkindalter keine Seltenheit sind.
- Ebenfalls gewachsen ist – drittens – der Anteil der Migrantenkinder in den Kitas. Das liegt angesichts der skizzierten Entwicklung natürlich nahe. Gleichwohl korrespondiert es wieder mit der neuen Normalität des Aufwachsens: Die Tageseinrichtungen haben das Thema der „Ausländerpädagogik“, wie es früher hieß, lange Zeit als ein Thema für einige wenige Regionen und Einrichtungen betrachtet, nicht aber als ein Thema, das im Kern so massiv in die gesamte Kita-Landschaft eindringt. Dass dies zugleich völlig andere Anforderungen an einen Großteil der Tageseinrichtungen nach sich zieht, liegt auf der Hand.

Ebenfalls unter dem Aspekt steigender Heterogenität und des notwendig gewordenen neuen Umgangs mit Vielfalt lässt sich das **Thema Inklusion** rubrizieren. Wir alle diskutieren seit der Verabschiedung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung darüber, was sich daraus für Schule, Kinder- und Jugendhilfe und das Arbeitsfeld Kita ergibt. Wenn wir das Konzept der Inklusion ernst nehmen, geht es nicht mehr um „Integration“ in einzelnen Einrichtungen; es geht nicht mehr um „Ausnahmen“, sondern um neue Regelfälle: Inklusion als Prinzip bedeutet automatisch auch eine weiter zunehmende Heterogenität in Regeleinrichtungen. Dort werden Kinder betreut, die vorher gar nicht in Kitas waren oder, zumindest teil-

weise, in spezialisierten Einrichtungen betreut wurden. Das bedeutet für die Praxis auch, dass es nicht ausreichen wird, alle Kinder „gleich“, also auf ähnliche Weise, zu betreiben – es wird noch sehr viel stärker als bisher um eine Personalisierung der Förderung von Kindern gehen.

Schon dieser kurze „Blick in die Kita“ macht wesentliche Veränderungen erkennbar und vermittelt eine ungefähre Idee, wie fundamental die Kita-Landschaft im Wandel begriffen ist. Verändert haben sich aber auch die Erwartungen und Zuschreibungen, mit denen die Kindertagesbetreuung heutzutage konfrontiert wird; auch diese Tendenzen möchte ich kurz skizzieren.

Da ist zum einen die **Intensität**, mit der sich auf einmal die Wissenschaft des Themas annimmt. Das beginnt bei der sozialwissenschaftlichen Empirie: Wenn man um die Jahrhundertwende empirische Daten zu den Lebenslagen von Kindern im vorschulischen Alter suchte, konnte man nicht sonderlich viel finden. Die frühe Kindheit war damals kein Feld für empirische Forschung. Inzwischen haben wir Bildungsberichte, bei den die frühe Bildung obligatorischer Bestandteil ist; wir haben wir ein Ländermonitoring der Bertelsmann Stiftung; demnächst erscheint die NUBBEK-Studie als bislang aufwendigste Untersuchung zur Betreuungssituation von Kindern in Deutschland; wir verfügen über die jährlichen Kifög-Berichte mit den zugrunde liegenden Untersuchungen; demnächst wird das National Bildungspanel NEPS weitere Erkenntnisse zutage fördern, und es zeigt sich eine immer stärker anwachsende Forschungslandschaft im Bereich der Frühpädagogik. Das sind nur einige Beispiele einer wachsenden Forschungs- und Berichtskultur zu den ersten Lebensjahren. Hinzurechnen muss man aber auch den imposanten Auf- und Ausbau der früh- und kindheitspädagogischen Hochschulstudiengänge, eine Entwicklung, die um die Jahrhundertwende ebenfalls noch undenkbar schien.

Dazu kommt, dass sich inzwischen nicht mehr allein die Entwicklungspsychologie und – lange Zeit nur in Maßen – die Pädagogik mit Kindern im vorschulischen Alter beschäftigen. Unschwer kann man in den letzten Jahren ein steigendes Interesse der Ökonomie an den frühkindlichen Bildungsprozessen beobachten – denken Sie etwa an die Debattenimpulse, die von dem US-Wirtschaftsnobelpreisträger James Heckman ausgingen oder an die jüngeren Beiträge aus den Reihen der deutschsprachigen Bildungsökonomie. Aber auch die Hirnforschung hat sich mit Überlegungen zur Bedeutsamkeit des frühen Lernens zu Wort gemeldet – ebenfalls eine Wissenschaftsdisziplin, die erst in diesem Jahrhundert im Kontext der frühen Bildung öffentlich wahrgenommen wird.

# 18 NOTWENDIGE DEBATTEN, MÖGLICHE ENTWICKLUNGEN

Wenn man all die genannten Entwicklungen bilanziert, wird unübersehbar deutlich, dass die Kindertagesbetreuung einen völlig veränderten Stellenwert im Prozess des Aufwachsens erlangt hat und der frühen Bildung erheblich mehr Aufmerksamkeit zukommt:

- Gewachsen ist der **lebensbiografische Stellenwert** der Kita: Aus einer Vormittags-Betreuungseinrichtung (in Westdeutschland) wurde ein Bildungsort, der schon rein zeitlich sehr präsent geworden ist, dem aber darüber hinaus auch erheblich mehr Bildungspotenziale als früher zugeschrieben werden.
- Ebenfalls größer geworden ist die **Heterogenität** in den Kitas und damit ihre Rolle als Ort der sozialen Teilhabe und der Chancengerechtigkeit, was unschwer mit Blick auf die Stichworte „Migration“ und „Inklusion“ deutlich wird.
- Völlig verändert hat sich zudem die **Verwissenschaftlichung** der frühen Bildung. Nie zuvor hat sich die akademische Forschung und Lehre so intensiv mit den ersten Lebensjahren beschäftigt – und das über mehrere Wissenschaftsdisziplinen hinweg.

Dass aufgrund dieser Entwicklungen und Veränderungen die Kindertagesbetreuung mit deutlich höheren – und zum Teil überhöhten – Erwartungen konfrontiert wird und dass die Anforderungen an die dort tätigen Fachkräfte wachsen, ist wenig verwunderlich. Auch wenn also schon früher das Thema Qualität auf der Tagesordnung stand, gibt es doch gute Gründe, warum wir heute erneut und auf neue Art über Qualität reden müssen.

Damit zu meinem zweiten Teil:

## 2. Qualitätsbaustellen – Befunde und ihre Folgen

Wenn man vor diesem Hintergrund eine ungefähre Ahnung davon erlangt, dass es mit einem zahlenmäßigen U3-Ausbau allein nicht getan ist, stellt sich in einem Qualitäts-Check selbstredend die Frage nach den Baustellen und Prüfsteinen in punkto Tageseinrichtungen (die Tagespflege lasse ich hier außen vor, auch wenn sie eine eigene Betrachtung wert wäre).

Dabei ist es weder mein Anspruch, alle denkbaren Themenfelder hier und heute aufzugreifen, noch grundsätzlich neue Indikatoren in Sachen Qualität zu markieren. Ich werde notgedrungen kursorisch vorgehen und nur stichpunktartig verdeutlichen, welche Qualitätsbaustellen mir wichtig erscheinen.

(1) Erstens stellt sich aus meiner Sicht die **Qualifizierungsfrage** im Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen heute mit neuer Dringlichkeit. Unstrittig ist, dass die

quantitative Ausweitung der Angebote auch zu einem enormen Wachstum der Beschäftigtenzahlen geführt hat. Die naheliegende Frage ist daher, ob die Qualität des Personals und der Fachkräfte sowohl diesem raschen Wachstum als auch den eben genannten erweiterten Anforderungen Stand hält. Beruhigend zu wissen ist, dass die amtliche Statistik bis zum Frühjahr dieses Jahres vorerst keine Hinweise auf ein Absinken der formalen Qualifikation, also dem Grad der Verfachlichung liefert (so hat sich die Quote der Beschäftigten ohne pädagogische Qualifikation nicht erhöht). Dennoch scheint mir dieser Punkt eine störungsanfällige Qualitätsbaustelle zu sein. Irritierend ist in diesem Zusammenhang zumindest, dass vor lauter Sorge, dass am Ende das Personal nicht reichen oder zu teuer werden könnte, die Tore auf dem Kita-Arbeitsmarkt in alle Richtungen gleichzeitig geöffnet wurden. So kann sich etwa Baden-Württemberg nicht nur rühmen, am meisten für die neuen akademischen Studiengänge getan zu haben (an Dualen und Pädagogischen Hochschulen, an Fachhochschulen sowie an Universitäten), sondern zugleich hat es auch die Zugänge für horizontale und vertikal-aufsteigende Quereinstiege geöffnet.

Infolgedessen lässt das im Mai 2013 verabschiedete Landes-Kita-Gesetz zu, dass künftig Physiotherapeuten, Krankenpfleger oder Dorfhelferinnen als Fachkräfte (wohlgemerkt nicht als Zweitkräfte!) in Kitas beschäftigt werden, sofern sie berufsbegleitend eine 25-tägige Fortbildung absolvieren. Aus manchen anderen Bundesländern hört man von ähnlichen Bestrebungen und Praktiken; auch die Frage, wie viel Personal mit welcher Qualifikation derzeit von einzelnen Städten mit hohem Personalbedarf in anderen Staaten rekrutiert wird, sollte man nicht übersehen. Dass von derartigen Entwicklungen eher widersprüchliche Signale in punkto Qualität ausgehen, ist wohl nicht ganz von der Hand zu weisen.

Hinzu kommt, dass nach wie vor die Frage ungelöst ist, wie viel einschlägig akademisch ausgebildetes Personal das Arbeitsfeld Kita benötigt und aufzunehmen gewillt ist. Noch immer sind die Kitas die letzte pädagogische Bastion ohne eine akademische Grundausrichtung, die Erzieherinnen das letzte große pädagogische Qualifikationsprofil, dem die Weihen einer akademischen Ausrichtung und Anerkennung bis heute vorenthalten worden sind. Auch diese Frage wird, ob wir das gut finden oder nicht, bei einem Bedeutungszuwachs des Arbeitsfeldes immer virulenter. Die Fachkraftfrage und die Zusammensetzung des Kita-Personals wird uns deshalb ein weiteres Mal einholen.

(2) Eine zweite Qualitätsbaustelle betrifft den **Personalschlüssel**. Wir können uns, vermute ich, schnell darauf verständigen, dass es für die Arbeit in einer Kita von zen-

traler Bedeutung ist, wie viel Personal überhaupt für wie viele Kinder zur Verfügung steht (ohne aus dem Blick zu verlieren, dass einrichtungsbezogene Berechnungsschlüssel etwas anderes sind als gruppenbezogene Betreuungsschlüssel oder der konkrete Fachkraft-Kind-Schlüssel vor Ort und dass die in den Gesetzen und Richtlinien verankerten Richtgrößen wiederum davon abweichen können).

Beunruhigend sind dabei aber vor allem die empirischen Befunde. Wenn wir beispielsweise den Einsatz der „Personalressourcen“ in den Bundesländern vergleichen, so erkennen wir enorme Differenzen – ich nehme an, dass Frau Bock-Famulla dazu gleich einige Ausführungen machen wird. Von Bedeutung sind hier drei Dinge:

- Erstens ist es erfreulich, dass wir anhand der allerjüngsten Daten aus diesem Jahr eine tendenzielle Verbesserung des sog. „Personalressourceneinsatzschlüssels“ gegenüber den Vorjahren konstatieren können. Hier weist der Trend somit in die richtige Richtung.
- Zweitens ist klar – egal, wie wir rechnen –, dass die Bundesländer bisher in dieser Frage nicht nur in weitgehender Eigenständigkeit agieren, sondern dass vor allem enorme Unterschiede zwischen Ostdeutschland mit seiner spezifischen Kita-Tradition und Westdeutschland mit seiner jahrzehntelangen Skepsis gegenüber außerfamiliärer Betreuung bestehen.
- Und drittens zeigt sich bei diesem Indikator mehr als bei manch anderen Merkmalen, dass die Unterschiede zwischen den Ländern zum Teil so groß sind, dass es unter dem Strich fast wichtiger wäre, diesen regionalen Disparitäten eine zentrale Aufmerksamkeit zu schenken als der Debatte um bundeseinheitliche Standards, wenn wir nicht billigend deutlich ungleiche Lebensverhältnisse in Kauf nehmen wollen.

Mit anderen Worten: Ob wir bei diesem Thema zunächst einmal regionale Angleichungen auf der Basis von Mindeststandards anstreben oder stattdessen doch eher allgemeine Zielmarken definieren – und auf welche Weise dies politisch wie juristisch erfolgen könnte –, bedarf ebenfalls einer weitergehenden Klärung.

(3) Eine dritte Qualitätsbaustelle betrifft die **täglichen Betreuungszeiten in der Kita**. Bei Erhebungen zu den Wünschen der Eltern zeigt sich, dass auf der einen Seite ein nicht geringer Anteil für ihre U3-Kinder nur eine geringe Wochenstundenzahl geltend macht, während zugleich auf der anderen Seite eine nennenswert große Gruppe ausgesprochen lange Betreuungszeiten von 42 Stunden und mehr pro Woche reklamiert. Unter Qualitätsgesichtspunkten macht diese Streuung nachdenklich: Werden diese Wünsche gewissermaßen bedingungslos akzeptiert – oder ziehen wir am unteren und oberen Ende jeweils eine Grenze? Macht es Sinn, Kitas in der Nähe zum

gelegentlichen Babysitting mit Blick auf die Anwesenheitszeiten so auszudünnen, dass dabei eine pädagogische Konzeption ins Leere läuft, um im gleichen Atemzug beispielsweise Zweijährige 10 Stunden pro Tag in einer Einrichtung zu betreuen? Und machen wir dann in diesen Fällen den Kundenwunsch der Eltern zur Messlatte, oder müssen wir fachlich klären, wie solche „langen“ Kita-Tage aus Sicht der Kinder gestaltet und welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit sich ein pädagogisch sinnvolles Setting ergibt? Fragen dieser Art führen auch jenseits normativer Vorgaben zu schwierigen Klärungsprozessen, tangieren sie doch mehrere Dimensionen gleichzeitig.

(4) Eine vierte Qualitätsbaustelle müsste nochmals die **Altersmischung** in den Einrichtungen verstärkt in den Blick nehmen. Unschwer lässt sich in den letzten Jahren empirisch ein Trend zu altersgemischten Gruppen in verschiedenen Varianten erkennen (die allerdings keiner erkennbaren Konzeption folgen): U3- und U4-Gruppen neben klassischen oder nach unten erweiterten Kindergartengruppen (also U3 bis U6 bzw. U2 bis U6). Alles ist möglich. Dennoch ist bislang nur unzureichend geklärt, was diese neue Heterogenität für die pädagogische Arbeit selbst bedeutet. Wir können zwar deutlich die damit verbundene unterschiedliche Personalausstattung sehen, und wir müssen wohl oder übel auch die NUBBEK-Befunde einer schlechteren Qualität bei zu großer Altersmischung zur Kenntnis nehmen. Gleichwohl gibt es vorerst keine gesicherten Befunde, um in dieser Hinsicht eindeutige und trennscharfe Standards zu formulieren.

(5) Eine fünfte Qualitätsbaustelle könnte im **Umgang mit den Bildungsplänen**, also den Fragen einer grundlegenden Konzeption der Kindertagesbetreuung, liegen. So haben die Kolleginnen Susanne Viernickel und Iris Nentwig-Gesemann kürzlich untersucht, wie die Bildungspläne in der Praxis umgesetzt werden. Das Ergebnis ist ernüchternd: Dem Personal fehlt vielfach die Zeit für die erwünschten Dokumentationen der kindlichen Entwicklung (etwa im Sinne der „Bildungs- und Lerngeschichten“), für die Sprachförderung oder die Zusammenarbeit mit den Eltern und vieles andere mehr, was die Bildungspläne konzeptionell nahe legen. Wenn man sich unter Qualitätsgesichtspunkten damit nicht zufrieden geben will, stellt sich die Frage nach der Personalausstattung, den Verfügungszeiten, also den Alternativen zum Status quo und ihrer politischen Erreichbarkeit.

(6) Als eine sechste hier zu nennende Qualitätsbaustelle drängen sich die **Sprachstandserhebungen** auf. Nicht zuletzt wurde in den letzten Jahren intensiv auf die Schlüsselstellung der Sprachentwicklung in den ersten Lebensjahren hingewiesen.

Wiederholt haben wir daher für die Nationale Bildungsberichterstattung ermittelt, welche Erhebungsverfahren in den Ländern angewandt werden. Dabei zeigt sich regelmäßig und anhaltend eine kaum zu überblickende Vielfalt an Testverfahren. Die Mercator-Stiftung hat dieser Befragung kürzlich wiederholt und in diesem Zusammenhang auch ein Länderranking erstellt. Das Ergebnis: Die Hälfte der betrachteten Sprachstandstests – es waren nach deren Zählung mehr als 20 Erhebungsverfahren – erfüllt weniger als die Hälfte der definierten Qualitätskriterien. Bei diesem Thema steht somit ebenfalls die Frage auf der Tagesordnung, ob man sich mit dieser Heterogenität zufrieden geben soll. Und in der Konsequenz ist zu fragen, was denn aus den Sprachstandstests eigentlich folgt: Kompetenzen standardisiert zu messen, heißt ja noch lange nicht, dass diese dadurch auch schon von alleine steigen. Fragen der Qualität beziehen sich mithin auch auf die Frage einer wirkungsvollen Sprachförderung, etwa in unterschiedlichen Varianten einer alltagsintegrierten Sprachförderung.

(7) Schließlich ist siebtens auch das Thema der **Bezahlung der Fachkräfte** eine Qualitätsfrage, da sie im weitesten Sinn mit der Honorierung der Arbeit und ihrer Wertschätzung zu tun hat. Wir haben kürzlich exemplarisch die Einkommenssituation von Erzieherinnen und Grundschullehrern verglichen, nur cursorisch und nur für ein Bundesland (Bayern). Dabei zeigt sich sowohl beim Berufseinstieg als auch nach 10 Berufsjahren eine enorme Diskrepanz: Stets ist es ungefähr so, dass eine angestellte Erzieherin brutto das verdient, was eine verbeamtete Grundschullehrerin netto erhält.

An diesem Punkt schließt sich für mich der Kreis einer notwendigen neuen Wertschätzung und Bedeutung der frühen Bildung mit ihrer vermeintlich hohen gesellschaftlichen Rendite, die uns die Ökonomen wiederholt vorgerechnet haben. Wenn eine gute frühe Bildung tatsächlich hohe Renditen erbringt – was aus meiner Sicht durchaus plausibel ist –, dann ist die gegenwärtige Kluft zwischen U6 und Ü6 bei der Ausbildung und der Bezahlung, zwischen Kindergarten und Grundschule jedenfalls viel zu groß, um so eine attraktive Qualitätsoffensive in der Kindertagesbetreuung auszulösen.

Ich will es damit an dieser Stelle mit den Qualitätsbaustellen bewenden lassen (obwohl es weitere Punkte gibt, wie wir gleich noch sehen werden). Insgesamt jedenfalls, so mein Eindruck, können wir inzwischen eine Liste von Qualitätsindikatoren aufstellen, bei denen wir mehr oder weniger großen Handlungsbedarf erkennen. Auch wenn all diese Themen nicht wirklich neu sind, denke ich dennoch, dass wir

sie heute anders betrachten und diskutieren müssen als vor 10 oder 15 Jahren. Damals waren es – systemisch gesprochen – arbeitsfeldspezifische Restriktionen, also tendenziell unveränderliche Einschränkungen, die die Kindertagesbetreuung kennzeichneten. Platt formuliert: Politisch war da nicht viel zu holen, die Öffentlichkeit war daran nicht interessiert. Heute dagegen würde man vermutlich weniger von einer Restriktion als vielmehr von einer Herausforderung sprechen, weil „Soll“ und „Ist“ voneinander abweichen.

Genau darin liegt meines Erachtens ein zentraler Unterschied in der Zeit zwischen gestern und heute: Dank der eingangs beschriebenen veränderten gesellschaftlichen Wahrnehmung des Feldes und dank des Bedeutungszuwachses des neu entdeckten Bildungsortes Kita können wir mit Qualitätsthemen heute anders, sprich: politisch offensiver umgehen als vor anderthalb Jahrzehnten. Das „Soll“ im Unterschied zum „Ist“ ist für alle Beteiligten – auch für die Politik – relevant geworden.

Wie das den weiteren Umgang mit der Qualitätsthematik tangieren könnte, will ich abschließend kurz andeuten. Allerdings gilt auch hier: Ich habe mehr Fragen als letztgültige Antworten im Angebot.

Damit zu meinem letzten Abschnitt:

### **3. Strategische Fragen – zur Qualität der Qualitätsdebatte**

Ich möchte mit einem kleinen Exkurs beginnen. Vor ein paar Tagen war ich zu Gast bei der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung, die sich intensiv mit Fragen der Organisation von schulischem Lernen beschäftigt. Eine Frage, die dort ausführlich diskutiert wurde, lautet: Wie kann es im föderalen Schulsystem gelingen, Kompetenzen aus den Länder-Ministerialbürokratien stärker hinaus zu verlagern, gewissermaßen „hinunter“ an die Basis? Was sollte prinzipiell im Kultusministerium eines Landes geregelt werden, was nicht – und welche Standards müssen die Zentralen setzen, damit in den Schulen vor Ort nicht pure Beliebigkeit entsteht? Um es pointiert auszudrücken: Welche Kompetenzen können lokale Akteure erhalten, ohne dass letztlich der Landrat oder der Bürgermeister entscheidet, was in den Schulen gelernt wird?

Wenn ich diese Fragen nun in Relation setze zum System der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere zum Arbeitsfeld Kita, dann wird klarer, vor welchen Fragen wir in diesem System stehen: Hier geht es nicht um Dezentralisierung, weil das System mit seinen auf Bund, Länder, Kommunen und freie Träger verteilten Kompetenzen

## 24 NOTWENDIGE DEBATTEN, MÖGLICHE ENTWICKLUNGEN

längst nicht so zentralistisch ist wie die kultusministerielle Bürokratie des deutschen Föderalismus. Doch es geht durchaus auch um die Frage der Steuerung, also welche Standards wer – insbesondere mit Blick auf die Qualitätsfragen – in den Kitas festlegt: Welche Rahmung gibt der Bund im SGB VIII vor, welche Verbindlichkeit haben die legislativen Ausgestaltungen in den Kita-Gesetzen auf Länderebene, was entscheiden die Kommunen und was bleibt den einzelnen Einrichtungen und den freien Trägern überlassen? Das heutige Kita-System ist aus meiner Sicht fast so etwas wie das Gegenmodell zur klassischen, zentralistischen Schulorganisation: sehr heterogen, sehr vielfältig, sehr unübersichtlich, fast ein wenig beliebig.

Aus diesem Grund finde ich es legitim zu überlegen, welche Qualitätsstandards im System Kita in Zukunft besser aufeinander abgestimmt und tendenziell vereinheitlicht werden sollten. Die zentrale Frage lautet hierbei: **Welche Parameter sind in diesem System so zentral und bedeutsam, dass wir uns auf bundeseinheitliche Regelungen und Standards verständigen müssen?** Ich erwarte zwar nicht, dass wir bei dieser Frage im heutigen Workshop blitzartig Einigkeit erzielen, weil (unter anderem) die Interessen der Beteiligten durchaus heterogen sind. Ein Trägerverband kann mit einiger Berechtigung sorgenvoll fragen, ob denn neue Qualitätsstandards mit den vorhandenen Mitteln und dem verfügbaren Personal überhaupt zu erreichen sind, während ein Gewerkschaftsvertreter vielleicht an die Arbeitsbelastung der Beschäftigten denkt und eine Kindheitspädagogin aus der Wissenschaft stärker die Lern- und Lebensbedingungen von Kindern im Blickfeld hat.

Egal, wie man sich politisch in dieser Frage auch entscheidet: Klar sollte man sich darüber sein, dass die Einigung nur dann Sinn macht, wenn sie a) verbindlich und b) vom Ansatz her flächendeckend gilt. Und deshalb muss man von den bundesweiten Realitäten ausgehen – und weniger von einem nicht umsetzbaren Wunschdenken. Erst in zweiter Instanz ist dann die Frage von Bedeutung, ob wir dafür ein Bundes-Kita-Gesetz, einen Staatsvertrag der Länder oder beispielsweise einen unabhängigen frühkindlichen Bildungsrat benötigen.

Damit hängt eine zweite Frage unmittelbar zusammen: Woran soll man sich dabei orientieren? Formulieren wir Mindeststandards auf Bundesebene, die in einem „Qualitätsgesetz“ stehen sollten, wie es beispielsweise Bundesfamilienministerin Kristina Schröder in ihrem 10-Punkte-Programm im Mai 2013 vorgeschlagen hat? Oder richten wir unseren Blick eher auf weniger verbindliche „Benchmarks“ im Sinne einer Bestenauslese und einer anspruchsvollen Olympia-Qualifikationsnorm, an der man auch scheitern kann?

Während das Erstere aus meiner Sicht leichter rechtliche Verbindlichkeit erlangen kann – und zumindest den Nachteilsausgleich zur institutionellen Norm erheben könnte (also die wirklich schlechten Bedingungen in einzelnen Kitas verbessert werden müssten) –, regen ambitioniert formulierte Ziele aber vielleicht gleichzeitig das Feld zu generellen Verbesserungen an. **Mindeststandards oder Bestmarken?** Auch hier besteht aus meiner Sicht noch Klärungsbedarf.

Trotz dieser ungeklärten Fragen will ich zum Schluss einen Seitenblick versuchen, der einen optimistischen Kern hat. Sie alle haben das Anwachsen der Kinderschutz-Debatte im letzten Jahrzehnt verfolgt; auch sie war aus meiner Sicht ein Indikator für den neuen Stellenwert von Kindheit in der Bundesrepublik. Bisweilen konnte man bei dieser Kinderschutz-Debatte erheblichen politischen Aktionismus beobachten; bisweilen aber kam es auch zu substantiellen Verbesserungen in der Sache. Dabei änderte sich die Gesetzeslage ständig: Nach und nach erließen alle Bundesländer ihr jeweiliges Landes-Kinderschutzgesetz; inzwischen – seit Januar 2012 – ist auch ein Bundeskinderschutzgesetz in Kraft, das im Detail vor allem ein Änderungsgesetz für das achte Sozialgesetzbuch darstellt.

Zwar muss man nicht mit allem zufrieden sein, was in diesem Bundesgesetz steht – doch wichtig ist mir, in diesem Zusammenhang auf die Richtung dieser Entwicklung hinzuweisen: Ein Feld, das bis vor einigen Jahren rechtlich kaum geregelt war, hat zunächst eine landesrechtliche und schließlich auch eine bundesrechtliche Ausformung erfahren. Damit ist, so würde ich sagen, eine gute Basis geschaffen für eine Weiterentwicklung: Das Bundeskinderschutzgesetz in seiner ersten Fassung ist die Basis, nun können weitere Verbesserungen angemahnt und vielleicht auch durchgesetzt werden (und der Verständigungsprozess bis dahin war steinig, aber letztlich als Kompromiss doch tragfähig).

Ich komme zum Schluss. Insgesamt, glaube ich, dass nach dem Inkrafttreten des U3-Rechtsanspruchs der richtige Zeitpunkt ist, um die Frage der Kita-Qualität erneut auf die Tagesordnung zu setzen und sich über geeignete Parameter für bundeseinheitliche Regelungen zu verständigen. Die Kita-Debatte im Jahr 2013 ist – nicht zuletzt dank einer veränderten gesellschaftlichen Wertschätzung der frühen Bildung – an einem Punkt angekommen, an dem Forderungen im politischen Raum nicht wegen vermeintlich fehlender Bedeutsamkeit des Arbeitsfeldes Kita mal schnell abgeschmettert werden. Diese Zeiten sind aufs Erste vorbei. Die damit verbundenen neuen Optionen gilt es zu nutzen.

# Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kinder- tageseinrichtungen

# Michael Löher

**// Vorstand des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. //**

Lieber Herr Hocke, lieber Herr Stadler, lieber Herr Janssen herzlichen Dank für die Einladung!

Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, die aktuellen Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Thema „Qualität in Kindertageseinrichtungen“ kurz vorzustellen. Angesichts der zur Verfügung stehenden Zeit werde ich mich auf wenige aber zentrale Punkte begrenzen.

Doch zuvor lassen Sie mich noch einige einordnende Worte vorausschicken.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, dieser Workshop greift eine derzeit an verschiedenen Stellen und auch im Deutschen Verein heiß diskutierte und heikle Frage auf: „Bundeskitagesetz“ ja oder nein?

Ich muss gestehen, dass mir bei diesem Thema bislang mehr Fragen kommen als Antworten.

- Ist ein Bundeskitagesetz wirklich der „Königsweg“, um die Qualität in der Kindertagesbetreuung in die „richtigen“ Bahnen zu lenken, sie zu stärken, zu sichern und weiter zu entwickeln?
- Kann nur ein Bundeskitagesetz sicherstellen, dass ausreichend Geld in das System fließt?
- Wäre es tatsächlich ein besserer Garant dafür, dass die Kindertagesbetreuung zukunftsfähig ausgestaltet würde?
- Können nur damit die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern und die Ausführungsbestimmungen vor Ort so gestaltet werden, dass alle Kinder gleiche Teilhabechancen haben?
- Gäbe es hierfür nicht auch andere Wege?
- Und was ist mit den anderen Leistungssystemen der Kinder- und Jugendhilfe?
- Was ist mit der Kindertagespflege? Dass sie meines Erachtens bislang in der Debatte vergessen zu werden scheint – zeigt allein schon der Titel – „Bundeskitagesetz“.

## 28 EMPFEHLUNGEN DES DEUTSCHEN VEREINS

Ich will an dieser Stelle nicht den Eindruck erwecken – nur Bedenken-träger zu sein. Im Gegenteil, der Deutsche Verein und ich persönlich erst recht sind offen für neue Entwicklungen. Meist stoßen wir diese an und befördern sie.

Aber der Deutsche Verein steht schon wegen seiner Mitgliedsstruktur und seinem Aufgabenprofil dafür, das Ganze im Blick zu behalten!

Das heißt, an mögliche nicht intendierte Auswirkungen solcher grundlegenden gesetzlichen Änderungen von vornherein mitzudenken.

Das heißt z. B. nachdrücklich zu fragen, ob es wirklich so ist, dass die bisherigen bundesgesetzlichen Regelungen nicht ausreichen? An welchen konkreten Punkten muss etwas und wenn ja, wie geändert werden? Und wer ist dafür wie in Verantwortung zu nehmen? Ich bin sehr gespannt auf die heutige Diskussion.

Dass es höchste Zeit ist, sich mit dem Thema „Qualität“ auseinanderzusetzen – steht auch für den Deutschen Verein außer Frage. Die Gründe haben Sie Herr Stadler als auch meine Vorrednerinnen ja sehr eindrücklich dargelegt.

Der Deutsche Verein hat bei allen gesetzlichen Novellierungen, sowie strukturellen und finanziellen Initiativen der letzten Jahre Bund, Länder, Kommunen und Träger immer wieder darauf hingewiesen, „Qualität“ und „Personal“ gleichermaßen auf der Tagesordnung zu behalten.

- Es geht um die Bedingungen des Aufwachsens der jüngsten Generation unserer Gesellschaft und damit auch um unsere Zukunft und deren Zukunft.
  - Es geht um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in dieser Republik.
- Natürlich bleibt festzuhalten, dass vor allem die Kommunen in Kooperation mit den freien Trägern bis heute eine enorme Ausbauleistung vollbracht haben.

Ohne Rechtsanspruch und Finanzmittel scharf an den Regelungen des Grundgesetzes vorbei gäbe es jedoch heute kein annähernd bedarfsentsprechendes Platzangebot.

Jetzt gilt es, den Blick nach vorne zu richten.

Das hat der Deutsche Verein in seinen aktuellen Empfehlungen zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen getan. Mit ihnen will der Deutsche Verein Orientierungshilfen für die Praxis geben und Impulse für die fachpolitische Diskussion setzen.

Die Empfehlungen sollen zu einer zukunftsfähigen Umsetzung des Förderauftrages gemäß der §§ 1, 22 und 22a SGB VIII sowie der UN-KRK und UN-BRK beitragen. Deshalb sind neben dem § 22a SGB VIII weitere Aspekte in den Blick genommen worden, die die Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen maßgeblich mitbestimmen:

1. Fachkräfte und ihre Arbeitsbedingungen
2. Verantwortlichkeiten, Strukturen und Zusammenarbeit der Träger wie auch der kommunalen, Landes- und Bundesebene und die virulente Frage länderübergreifender Qualitätsvereinbarungen und letztlich natürlich
3. die Finanzierung.

Mindestens auf diesen Feldern besteht für den Deutschen Verein Handlungsbedarf.

## **1. Fachkräfte und Arbeitsbedingungen**

Nicht nur deren Qualifikation und Kompetenzen sind bedeutsam für die Qualität in den Kindertageseinrichtungen – sondern auch ihr schlichtes Vorhandensein in den Einrichtungen, um mit den Kindern arbeiten zu können sowie ihre Arbeitsbedingungen. Hierzu ist ja schon einiges gesagt worden.

Der Deutsche Verein fordert in seinen Empfehlungen erneut, dass die Personalschlüssel auf einer transparent formulierten Fachkraft-Kind-Relation beruhen müssen, die nicht nur die Ausfallzeiten berücksichtigen, sondern eben auch die mittelbare pädagogische Arbeitszeit. Und hier sind nach Auffassung des Deutschen Vereins zuvorderst die Länder aber auch die Träger in der Pflicht.

Will man verhindern, dass sich die Mitarbeiter/innen in den Einrichtungen einer dauerhaften Überforderung ausgesetzt sehen, weil sie den durch fachpolitische Vorgaben gesetzten und ihren eigenen Ansprüchen nicht mehr gerecht werden können, so ist es endlich an der Zeit, die tatsächliche Arbeitsrealität ins Auge zu fassen und die Personalbemessung daran auszurichten.

Angesichts der Aufgaben und wachsenden Anforderungen an Leitungen, hält der Deutsche Verein die Gewährung von Freistellungsanteilen für fachlich geboten. Er fordert, Mindestfreistellungsanteile die auf bestimmten Kriterien beruhen, z. B. Einrichtungsgröße, Zahl und Alter der Kinder, Stellenstruktur der Einrichtung festzulegen und insgesamt die Freistellungsfrage landesrechtlich zu regeln.

## 2. Bundesweit vergleichbare Regelungen für die Qualität in Kindertageseinrichtungen

Zunächst sei klar gesagt, der Deutsche Verein hält an der grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die gesamte Kinder- und Jugendhilfe und somit auch für die Kindertagesbetreuung fest. Die Kindertagesbetreuung ist integraler Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe – und sollte es auch bleiben.

Nach Auffassung des Deutschen Vereins ermöglicht nur eine bundesweite Strukturbildung die Herstellung und Sicherung gleichwertiger Bedingungen des Aufwachsens für die Kinder. Das zerfaserte Schulsystem ist für mich ein abschreckendes Beispiel für das Fehlen einer bundesweiten Strukturbildung. Der von Frau Bock-Famulla dargestellte „Flickenteppich“ zeigt, dass eine begrüßenswerte Vielfalt der Ausgestaltung nur die eine Seite der Medaille ist.

Ist aber das föderale System deswegen gleich ungeeignet, allen Kindern, unabhängig davon, in welchem Bundesland sie leben, bestmögliche Rahmenbedingungen für ihr Aufwachsen zu schaffen?

Der Deutsche Verein sagt nein, wiederholt und erweitert seinen Vorschlag aus dem Jahr 2011, nämlich: dass die Bundesländer auf der Grundlage des gemeinsamen Rahmens der Länder für die frühe Bildung (KMK-Beschluss 2004, JFMK-Beschluss 2010) ein gemeinsames Qualitätsverständnis entwickeln sollte. Das Ländermonitoring wie auch die Studien zu den Schlüsseln guter Bildung zeigen, dass sich die länderspezifischen Bildungspläne in ihren Grundzügen kaum unterscheiden. Es ist also kein Ding der Unmöglichkeit!

Darauf aufbauend lassen sich zentrale Qualitätsziele für die Kindertageseinrichtungen ableiten. Diese müssten aber in die landesspezifischen Bildungsprogramme aufgenommen werden. Soll dieses Vorhaben gelingen, ist es unabdingbar, die Freie Wohlfahrtspflege, die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, sowie Vertreter/innen der Wissenschaft und Forschung in diesem Prozess einzubeziehen.

Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass das Wie der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern wie auch der öffentlichen und freien Jugendhilfe die Qualität in den Kindertageseinrichtungen wesentlich mitbestimmt. Hier denke ich nicht nur das Prinzip der Konnexität „Wer bestellt, bezahlt“. Die Empfehlungen weisen darauf hin, dass das SGB VIII bereits klare Regelungen zur Gestaltung der Zusammenarbeit enthält – diese sollten sich die genannten Akteure noch einmal in Erinnerung rufen.

Für den Deutschen Verein kann nur eine beteiligungsorientierte Zusammenarbeit, die an den Prinzipien der Autonomie und Subsidiarität ausgerichtet bleiben muss, dazu beitragen, die Qualität in allen öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen sicher zu stellen.

Und wenn ich hier noch einmal an die Frage anknüpfen darf „Bundeskitagesetz“ ja oder nein – so wäre der unlängst in die Debatte geworfene Gedanke eines Staatsvertrages meines Erachtens ein möglicher Weg. Dies könnte auch der Gefahr entgegenwirken, die eine bundeseinheitliche Regelung möglicherweise hervorrufen kann: Nämlich dass man sich nur auf den kleinsten und nicht auf den fachlich gebotenen gemeinsamen Nenner verständigen kann. Damit bin ich beim letzten Stichwort:

### 3. Finanzierung

Hier plädieren die Empfehlungen für eine Neujustierung des Finanzierungssystems der Kindertagesbetreuung und zwar an drei Stellen:

**Erstens:** Angesichts der kommenden Schuldenbremse, der knappen Haushaltslage von Kommunen, auch der Länder müssen Modelle einer besseren Lastenverteilung zwischen Kommunen, Land und Bund gefunden werden. Das „Kooperationsverbot“ steht dem entgegen und sollte meines Erachtens aufgehoben werden. Das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, namentlich Herr Dr. Dohmen hat hier vor einigen Jahren das Modell eines „Bildungsfonds“ entwickelt. Die Idee wurde inzwischen auch von anderen, z. B. von Herrn Prof. Sell aufgegriffen. Ein neuer Aspekt dabei ist, dass hierbei z. B. auch die Sozialversicherungen als ein wesentlicher Profiteur in die Finanzierung eingebunden werden könnten.

**Zweitens:** fordert der Deutsche Verein eine dauerhafte Finanzierungsbeitragung des Bundes und der Länder insbesondere an den laufenden Betriebskosten.

**Drittens:** empfiehlt der Deutsche Verein die Entwicklung von Finanzierungsmodellen, die auf die Situation vor Ort reagieren können – im Hinblick auf „soziale Ungleichheiten“ bzw. „Brennpunkte“.

Damit schließe ich meine Ausführungen, danke für Ihre Aufmerksamkeit und hoffe, Ihnen ebenfalls genug Futter für die anschließende Diskussion gegeben zu haben.

**Die vorgestellten Empfehlungen finden Sie hier:**

<http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/familie/>

**Empfehlungen zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen**

# Diskussionen in Ländern und Kommunen

# Ursula Krickl

## // Referatsleiterin Deutscher Städte- und Gemeindebund //

Obwohl heute Vormittag bereits über die Erfolge des quantitativen Ausbaus hingewiesen wurde, gestatten Sie mir als kommunale Vertreterin hierzu doch kurz einige Anmerkungen.

Städte und Gemeinden und freie Träger haben mit erheblichen eigenen Anstrengungen und mit finanzieller Unterstützung durch Bund und Länder die Angebote frühkindlicher Bildung mit großem Erfolg ausgebaut. Ich muss gestehen, dass ich zum heutigen Zeitpunkt vor einem Jahr durchaus skeptisch dem Stichtag 01.08.2013 entgegengesehen habe. Aber durch einen beispiellosen Kraftakt ist es gelungen, die meisten Kinder, für die Eltern Betreuung suchen, mit Angeboten zu versorgen.

Trotzdem wissen wir, dass für einige wenige Kleinkinder zurzeit nicht der gewünschte oder geforderte Krippenplatz verfügbar ist. Hier wird mit den Eltern nach pragmatischen und zufriedenstellenden Lösungen gesucht.

Auch ist zu beobachten, dass Eltern sich nicht einfach auf ihr Recht zurückziehen und gegen die Jugendhilfeträger klagen. Obwohl nahezu jede örtliche, wie auch überörtliche Presse, viele TV-Sender und insbesondere eine Armee spezialisierter Rechtsanwälte und auch die sich noch geschäftsführend im Amt befindliche Bundesfamilienministerin nicht gerade zimperlich und vorwurfsfrei auftraten, hat dies nicht dazu geführt, dass Kommunen und Eltern gegeneinander aufgebracht sind. Im Gegenteil: Vor Ort wird ein sehr sachlicher und konstruktiver Dialog geführt.

Wir wissen aber auch, dass wir zunächst erst einen Etappensieg erreicht haben, dass der Ausbau der U3-Plätze bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Von daher war es richtig und wichtig, dass der Bundesrat die Initiative ergriffen hat und einen Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder beschlossen hat, wonach die Verwendungszeiträume für die Investitionsprogramme des Bundes verlängert werden sollen. Da das Bundeskabinett dem bereits zugestimmt hat, ist davon auszugehen, dass diese Gesetzesänderung noch in diesem Jahr endgültig verabschiedet werden kann.

## 34 DIE PERSPEKTIVE VON LÄNDERN UND KOMMUNEN

Wir haben uns aus kommunaler Sicht immer auch dafür ausgesprochen, dass man sich bei der Bewältigung des quantitativen Ausbaus auch den qualitativen Fragen der Förderung von Kleinkindern in Krippen und insbesondere auch in der Kindertagespflege stellen muss.

In Presseberichten, aber auch von einigen Verbänden, wie heute Morgen ja auch zu hören war, wird immer wieder die Befürchtung thematisiert, dass der Ausbau von Betreuungsplätzen mit dem Abbau von Personalstandards einhergegangen sei, bzw. einhergeht.

Es ist wahrscheinlich typisch deutsch, dass wir erst zufrieden sind, wenn eine Aufgabe den höchsten wissenschaftlichen Standards genügt. Um dies zu erreichen wird als Allheilmittel ein Bundesgesetz, welches einheitlich deutschlandweite Standards für die Qualität der Kinderbetreuung festschreibt, eingefordert.

Aus kommunaler Sicht muss man sich zunächst die Frage stellen, ob diese Befürchtungen tatsächlich bestehen und ob dies ausschließlich durch ein bundesweites Qualitätsgesetz behoben werden können. Was soll ein solches Gesetz konkret beinhalten? Darf der Bund überhaupt ein solches Gesetz verabschieden? Und aus kommunaler Sicht besonders wichtig, wer soll solch ein Gesetz finanzieren?

Fragen über Fragen, ich hoffe der heutige Workshop trägt zur Versachlichung bei und findet einige Antworten.

Herr Schilling, der absolut nicht verdächtigt werden kann, den kommunalen Spitzenverbänden nach dem Mund zu reden hat in der jüngsten Ausgabe der KOMDat treffend die Frage gestellt: Ist der Preis des Wachstums (es geht in dem Beitrag um den erheblichen Personalzuwachs von 27.500 Beschäftigten) die Dequalifizierung? Er kommt zu dem Ergebnis. „Zusammenfassend können somit vorerst, also bis zum Frühjahr 2013, anhand der Daten der amtlichen Statistik keine Dequalifizierungstendenzen identifiziert werden, weder in Ost- noch in Westdeutschland. Im Gegenteil der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung hat sich sogar leicht verringert, während sich zugleich die Anzahl der Personen mit höheren Abschlüssen, zwar noch in geringem Umfang aber dennoch, erhöht hat.

Das bedeutet, dass, und das wiederum bestätigen Meldungen der Bundesländer, trotz der erheblichen Anstrengungen für den Ausbau die Personalausstattung und die Gruppengröße nicht nur gehalten, sondern in fast allen Ländern sogar verbessert wurden.

Unbestritten muss an der Qualitätsentwicklung weitergearbeitet werden. Aber das „wie“ ist nach unseren verfassungsrechtlichen Vorgaben in erster Linie von den Ländern zu beantworten. Wir hatten eben vor wenigen Jahren keine Föderalismusreform I, nach dem Motto alles weiter so, der Bund bestimmt, die Länder nicken ab und die Jugendhilfeträger führen aus und bezahlen. Es gelten neue „Spielregeln“, es gilt der Grundsatz „wer bestellt, bezahlt!“ Und es gilt das aus Ländersicht meist gefürchtete Wort der „Konnexitätsverpflichtung“.

Jetzt kann man natürlich entgegnen, dass Qualitätsentwicklung und -sicherung bereits heute schon eine Aufgabe für die Kommunen darstellt, wenn man aber diese Aufgabe so ausweiten und konkretisieren möchte, wie von vielen gefordert, dann befinden wir uns eben im Bereich der Konnexität mit all seinen finanziellen Folgen für Bund und Länder.

Wir sind der Auffassung, dass nicht der Bund, sondern die Länder gefordert sind zu handeln. Bereits der § 26 SGB VIII (Landesrechtsvorbehalt) bestimmt, dass das Nähere über Inhalt und Umfang der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege das jeweilige Landesrecht regelt.

Bislang werden die entscheidenden Qualitätsstandards von jedem Bundesland selbst bestimmt – und dies mit erheblichen Unterschieden von Land zu Land.

Es ist durchaus angezeigt, die einzelnen landesrechtlichen Regelungen, insbesondere zur Definition von Fachkräften, zu harmonisieren. Dies könnte z. B. durch Ländervereinbarungen, wie sie z. B. im Bildungsbereich oder bei Medienstaatsverträgen schon üblich sind, erfolgen.

Überlegungen des Bundes nach einem Bundesgesetz, welches einheitlich deutschlandweite Standards für die Qualität der Kinderbetreuung festschreiben möchte, wird aus kommunaler Sicht aus verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere aber hinsichtlich der finanziellen Konsequenzen, abgelehnt.

# Die Perspektive von Ländern und Kommunen

# Xenia Roth

// **Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen/  
Rheinland-Pfalz. Referatsleiterin für Grundsatzfragen der Kindertages-  
betreuung, Angelegenheiten und Qualitätssicherung institutioneller  
Betreuung von Kindern. //**

1. Liest man die Veröffentlichung des Bundes zum 10-Punkte-Programm vom Mai 2013, Ziffer 9, zu einem Qualitätsgesetz, dann ist zunächst einmal auffällig, dass Kinder nicht an erster Stelle stehen. Eltern, Fachkräfte, Jugendämter sind in dieser Reihenfolge vor dem Kindeswohl genannt. Es ist sicherlich nicht unerheblich, dass die im 10-Punkte-Programm formulierten Aspekte für ein „bedarfsgerechtes Angebot“ der Kindertagesbetreuung aus der Perspektive einer in ihrem Selbstverständnis deutlich durch Familienorientierung geprägten Ressortzuständigkeit wahrgenommen wurde. Daraus leite ich die Frage ab: Für wen also würde ein solches Gesetz gemacht werden? **An welchen Leitlinien sollte sich die Qualität eines Bundes-Qualität-Gesetzes** (im Folgenden BQG abgekürzt) orientieren, das „verlässliche Qualitätsstandards“ der Kindertagesbetreuung insgesamt zum Ziel hätte. Das SGB VIII selbst gibt m. E. eine Orientierung für den Diskurs: Subjektorientierung, Partizipation, Ressourcenorientierung, Gleichheit und Differenz, Autonomie aller Akteure.

2. Es wäre für ein BQG nicht unwesentlich, **Kinder prioritär** zu sehen in der Reihe der bedeutsamen Protagonisten: insbesondere Eltern, Fachkräfte, örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Einrichtungsträger, Orte der Aus- und Weiterbildung. „Jeder junge Mensch“ steht gleich zu Beginn des achten Sozialgesetzbuches (§ 1 SGB VIII). Und: Kinder sind nicht Objekte sondern Subjekte des Handelns; sie „sind entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen“ (vgl. § 8 Abs.1 Satz 1 SGB VIII). Es ist für die Qualitätsdebatte zentral, wenn Kinder Ausgangs- und Zielpunkt des Handelns sind. Denn in Dilemma-Situationen, die sich zweifelsohne aufgrund der begründeten und nachvollziehbaren jedoch widerstreitenden Interessen der einzelnen Protagonisten ergeben, würde die Priorisierung der Perspektive des Kindes Orientierung und Transparenz in Entscheidungszusammenhängen bieten. Als Beispiel sei genannt: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erfordert aus der Elternperspektive nachvollziehbar eine hohe Flexibilität der Betreuung, die zudem bezahlbar sein muss. Dem steht der Peergruppen-Bezug, die Bindungs- und Beziehungsqualität und sich daraus ergebenden

de Fragen der Bildungsbegleitung im pädagogischen Alltag des Kindes gegenüber. Ein „Rahmen-Bildungsplan mit bundesweiter Gültigkeit“, der durch ein BQG geschaffen werden sollte, wäre maßgeblich von diesen Aspekten berührt.

3. Die unter Ziffer 2 dargelegten Überlegungen führen direkt zu einem weiteren bedeutsamen Aspekt für ein BQG: Die deutsche Trias, der **Dreiklang von „Erziehung, Bildung und Betreuung“** (vgl. § 22 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII), den auch die OECD im Ländervergleich als besondere Stärke des deutschen Konzepts ansieht (2004: Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Paris). Die Leistungsfähigkeit dieses Konzeptes sehe ich darin, dass Dilemmata-Situationen nicht ausgeblendet werden, die sich aus einem bildungspolitischen Anspruch (Bildung von Anfang an) einerseits und einem wirtschaftspolitischen Anspruch andererseits (Verfügbarkeit durch Flexibilität und Mobilität – räumlich und zeitlich – von Müttern und Vätern am Arbeitsplatz) ergeben (vgl. Deutscher Verein, 2013: Empfehlungen zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen, S. 3ff). Ein BQG sollte eine fachpolitisch verantwortbare Gestaltung dieser Dilemmata-Situationen erkennen lassen; sie dürften nicht in den pädagogischen Alltag, i. S. eines „es wird sich schon richten“, verschoben werden.

4. Es muss die finanzielle Ausstattung des Systems der Kindertagesbetreuung in Deutschland in den Blick genommen werden. Ich verweise hier beispielhaft auf die Veröffentlichung von Sell (2013: Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung vom Kopf auf die Füße stellen. Das Modell eines „KiTa-Fonds“ zur Verringerung der erheblichen Unter- und Fehlfinanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland. Download). Ohne eine **Klärung der Finanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung** würde die positiv zu würdigende Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts stagnieren, wenn nicht sogar Risiko behaftete Entwicklungen nehmen. Einige weitere Aspekte, die m. E. zu beachten und zu diskutieren sind:

a. Das **Überforderungssyndrom im System** der Kindertageseinrichtungen (vgl. z. B. die STEGE-Studie und AQUA-Studie) lässt sich m. E. u.a. auch darauf zurückführen, dass die Belastungen von Familien insgesamt (vgl. bspw. Studien von Karin Jurczyk zur Entgrenzung von Arbeit und in der Folge der Entgrenzung von Familie) sich konsequenterweise vehement im Alltag der Kindertagesbetreuung widerspiegeln: nahezu 100% aller Familien nutzen das System der Kindertagesbetreuung und tragen ihren Anspruch, der damit ein gesamtgesellschaftlicher ist, an die Trias „Erziehung, Bildung und Betreuung“ (s.o. Ziffer 3) in den Alltag der pädagogischen Fachkräfte; diese ihrerseits wiederum haben selbst, da vielfach in Teilzeit tätige Hinzuverdiener,

einen Familienhaushalt zu managen. Die gesellschaftlich gegebene und die fachlich begründete und entsprechend geforderte Beachtung des Individuums, d. h. des jeweils einzelnen Kindes und seiner Familie, gibt zusätzliche Schärfe in diesen Zusammenhängen. Personalausstattung, Qualität des Personals sowie alltagsunterstützende fachliche Begleitung der Praxis wären Diskussionsaspekte.

b. In Rheinland-Pfalz gibt es seit 2010 einen Rechtsanspruch auf einen beitragsfreien Kindergartenplatz (Teilzeit- oder Ganztagsplatz) ab vollendetem zweiten Lebensjahr. Dies hat aus meiner Sicht dazu geführt, dass der Besuch des Kindergartens, da unabhängig von der Finanzkraft des Elternhauses, selbstverständlicher geworden ist. So liegt die Besuchsquote der Kinder mit Migrationshintergrund ab dem 3. Lebensjahr in Rheinland-Pfalz bei 100 % (vgl. Ländermonitor der Bertelsmann-Stiftung). Die Beitragsfreiheit ist ein Beitrag zur Chancengerechtigkeit. Sie untermauert zugleich den bildungspolitischen Anspruch der Kindertagesbetreuung. Qualität hat unweigerlich mit Geld zu tun. Betrachtet man die divergierenden Interessen der oben bereits aufgeführten Protagonisten und entscheidet sich für eine Priorität der Interessen des Kindes (vgl. Ziffer 2), dann bin ich persönlich davon überzeugt, dass die Diskussion um ein BQG den Diskurs um die Bedeutung einer Beitragsfreiheit führen sollte. Beitragsfrei könnte z. B. ein „Grundangebot“ sein, dass die Erziehung, Bildung und Betreuung von täglich 7 Stunden plus Mittagessen umfasst.

5. Es ist der formulierte Anspruch des Bundes, dass „bis zum Jahr 2020 [...] wissenschaftlich fundierte qualitative Mindeststandards bundesweit erreicht sein“ sollen. Ich halte es der Komplexität des Themenfeldes für angemessen nicht von einem ‚Fundament‘ auszugehen, dass einen ‚statischen‘ Zustand suggeriert. **Kindertagesbetreuung ist wesentlich ein Beziehungsgeschehen**, dass sich durch Komplexität auszeichnet und einer Prozessorientierung verpflichtet ist. Gleiches gilt m. E. für den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn. Dies müsste sich in einem BQG widerspiegeln. Quantitative und qualitative Forschung sollten gleichwertig berücksichtigt werden. In dem hier ausgeführten Themenaspekt geht es mir um Fragen wie z. B.: Wenn ich in einer Kindertageseinrichtung eine hohe Strukturqualität habe, z. B. eine überdurchschnittliche Personalausstattung, und in einer anderen Kindertageseinrichtung eine geringe Strukturqualität, spiegelt sich dies dann dennoch und mit welchem Zusammenhang in der pädagogischen Qualität wider? Wir haben m. E. viele Hinweise darauf, dass die Faktenlage komplexer ist (vgl. bspw. die Ergebnisse der Studie „Schlüssel zu guter Bildung“ oder der NUBBEK-Studie).

# Vergleichbarkeit und hoher Anspruch an Qualität

# Sabine Urban

// **Referentin Kinderhilfe/Kindertagesbetreuung, Deutsches Rotes Kreuz  
Generalsekretariat** //

Das DRK befindet sich in einem dem hier vergleichbaren innerverbandlichen Diskussionsprozess zu den Pros und Contras bundeseinheitlicher Qualitätsstandards und ihrer gesetzlichen Verankerung.

Deshalb kann ich Ihnen an dieser Stelle kein flammendes Statement für oder gegen ein Gesetz anbieten.

Was ich heute und hier allerdings tun kann, ist ihnen einen kleinen Einblick in unsere Pros und Contras zu geben und auf die Dinge, die uns als DRK für die Gestaltung des Diskussionsprozesses wichtig sind.

## **Vergleichbarkeit und hoher Anspruch an Qualität**

Eindeutiges Pro: Kindern, Eltern, Fachkräfte und Träger in Deutschland hätten durch ein Gesetz einheitliche Standards und Strukturmerkmale, die auch einforderbar sind = Vergleichbarkeit, Rechtssicherheit

ABER: Es ist zu befürchten am Ende der Diskussion steht ein Mindestkonsens, ein Kompromiss für einige wenige Merkmale.

Contra: Einige Bundesländer und Kommunen werden Schwierigkeiten haben diesen Konsens zu erfüllen, während ihn andere besser ausgestalten können, ergo: wir kämen dem Ziel vergleichbarer Bedingungen in ganz Deutschland nicht unbedingt näher.

Wird auf ein eine gesetzliche Regelung hingewirkt, muss Ziel sein:

- eine bundesweite Vergleichbarkeit trotz so heterogener Voraussetzungen herzustellen und
- der Anspruch auf qualitativ hochwertige Bildung, Erziehung und Betreuung muss sich an guter Praxis und wissenschaftlichen Erkenntnissen orientieren.

**KEIN MINDESTKONSENS.** Auch wenn unter Umständen eine zeitliche Staffelung in der Umsetzung bedeutet.

## Kinderrechte umsetzen und aus Perspektive der Kinder verhandeln

Handlungsleitend für den Prozess muss die Perspektive der Kinder sein. Wir müssen die Bedingungen dafür zu schaffen, dass in den Kindertageseinrichtungen nicht nur das Kindeswohl gesichert ist, sondern sich Kinder auch wohl fühlen.

Kinder sind eigenständige Persönlichkeiten. Das steht sinngemäß in jedem der 16 Bildungspläne oder -programme. Es leitet sich aus den Menschen- bzw. Kinderrechten ab. Wir als DRK beziehen diese Aussage auf unseren Grundsatz der Menschlichkeit. Wenn wir das ernst nehmen, können wir gar nicht anders, als Kindern von Anfang an gute Bedingungen für ihr Aufwachsen zu bieten.

Nach Artikel 3 Absatz 1 der UN KRK ist bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen deren Wohl vorrangig zu berücksichtigen. Die deutsche Rechtsordnung und vor allem das Handeln der deutschen Exekutive müssen sich also daran messen lassen, ob sie dem Anspruch der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls entsprechen. Das bedeutet auch Kinder und Eltern partizipativ in den Aushandlungsprozess einzubeziehen.

Alle Kinder haben dieselben Rechte. Das heißt die Angebote müssen allen Kindern gleichermaßen offen stehen, unabhängig ihrer besonderen Bedürfnisse. Die Kindertageseinrichtungen müssen die Ressourcen haben, sich auf die Bedürfnisse der Kinder und ihrer Familien einzustellen.

Alle Vorschläge für Qualitätskriterien, Gesetzesänderungen, Staatsverträge, etc, sollten wir konsequent aus der Sicht der Kinder betrachten oder gar einem Kinderrechte-Mainstreaming unterziehen und uns fragen lassen: Sind sie geeignet für das Wohlbefinden von Kindern zu sichern und zu fördern?

### **In einer Diskussion um ein Bundeskitagesetz sind für uns – unabhängig von der verfassungsrechtlichen Grundsatzfrage – unter anderem noch folgende Fragen offen:**

- Wer nimmt am Ende tatsächlich Einfluss auf die Festlegung von Qualitätskriterien? Fachpraxis oder Politik? Wird aus fachlicher oder letztendlich doch nur aus finanzieller Perspektive diskutiert? Nichts demotivierender als eine wertschätzende Diskussion um gute fachliche Kriterien, die dann aus finanziellen Gründen auf ein Mindestmaß eingedampft werden!
- Wird der Erhalt der Vielfalt der Angebote und deren Weiterentwicklung durch ein Bundeskitagesetz in Frage gestellt? Kommt die Entwicklung der Kindertagesbetreu-

ung dadurch möglicherweise eher zum Stillstand? Wird die Vielfalt der Angebote dadurch eingeschränkt? Entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch weitere gesetzliche Regelungen zur Qualität?

Darüber hinaus haben wir natürlich auch Vorstellungen von guter Qualität, die wir in die Diskussion mit einbringen möchten. Die betreffen sowohl Inhalte, Rahmenbedingungen, als auch unsere eigene Qualität als Träger. Wir wissen dass wir hier an vielen Stellen gut sind, an anderen weniger, uns aber insgesamt in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess befinden.

Dazu gehört zum Beispiel auch, dass wir als DRK vor knapp einem Jahr die Angebote für Kinder und Familien, insbesondere die Kindertageseinrichtungen innerverbandlich in den Fokus gesetzt und zu einem unserer Hauptaufgabenfelder gemacht haben.

Das bedeutet zunächst mehr Aufmerksamkeit im Verband aber auch mehr nach außen, als Vertreter der Kinder und Familien.

Mit dieser Entscheidung verbinden sich auch Ziele der qualitativen Weiterentwicklung und der inhaltlichen Profilbildung unserer Träger und Einrichtungen.

Dazu beraten wir, wie andere Verbände auch – unsere Träger und geben ihnen Instrumente, Arbeitshilfen und abgestimmte Positionen an die Hand.

So wird auch unsere Position zur Ausgestaltung einer möglichen bundesgesetzlichen Regelung partizipativ abgestimmt. Sie wird sich insbesondere auf konkrete Vorschläge, wie Referentenentwürfe beziehen.

Auf dem Weg dahin bleibt mir Ihnen unsere Diskussionen zu spiegeln und mit Ihnen über unsere Ideen für eine hervorragende und vergleichbare Qualität der Angebote in denen sich Kinder wohlfühlen zu diskutieren.





