

Vorschlag der Arbeitsgruppe „Frühe Bildung“ für die weitere Ausgestaltung des Qualitätsentwicklungsprozesses und Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz für die frühe Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Stand: Vorlage zur Jugend- und Familienministerkonferenz 18./19. Mai 2017

1. Hintergrund

Ende 2014 haben die Bundesfamilienministerin und die Fachministerinnen und Fachminister der Länder einen gemeinsamen Prozess zur Weiterentwicklung der Qualität in der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und zur finanziellen Sicherung verabredet. Seitdem tagte die Arbeitsgruppe Frühe Bildung aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände mit dem Ziel, gemeinsame Qualitätsziele zu erarbeiten und die Finanzierungsgrundlagen für die damit einhergehenden Qualitätsverbesserungen zu prüfen. Unterstützt wurde sie dabei von Vertreterinnen und Vertretern aus den in der Kindertagesbetreuung verantwortlichen Verbänden und Organisationen sowie durch Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis. Darüber hinaus wurde die Arbeitsgruppe durch das Deutsche Jugendinstitut und die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Technischen Universität Dortmund ständig wissenschaftlich begleitet und unterstützt. Die Ergebnisse dieses Arbeitsprozesses wurden mit dem Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern auf der Bund-Länder-Konferenz vom 14. und 15. November 2016 vorgelegt. Der Zwischenbericht enthält erstmalig gemeinsame Ziel- und Entwicklungsperspektiven von Bund und Ländern, nimmt Kostenschätzungen vor und zeigt mögliche Finanzierungswege auf.

Auf der Bund-Länder-Konferenz vom 14. und 15. November 2016 verabschiedeten Bund und Länder zudem die gemeinsame Erklärung „Frühe Bildung – Mehr Qualität für alle“. In der Erklärung würdigen die Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Ländern den Zwischenbericht als gute Grundlage für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und vereinbaren, den Qualitätsentwicklungsprozess weiter fortzusetzen. Für dessen Umsetzung bedürfe es einer abgestimmten und langfristigen angelegten Gesamtstrategie des Bundes und der Länder und einer dauerhaft und erheblich höheren Beteiligung des Bundes an den für die Kindertagesbetreuung aufzubringenden laufenden Kosten. Eine Bundesbeteiligung müsse, so die Erklärung, einerseits zweckentsprechend eingesetzt, zugleich aber die dargestellten unterschiedlichen Entwicklungsbedarfe der Länder berücksichtigen. Insofern könnten, so weiter die Erklärung, die Entwicklungsdimensionen aus dem Zwischenbericht als „Instrumentenkasten“ verstanden werden, der in Verbindung mit zwischen dem Bund und den Ländern abzuschließenden länderspezifischen Zielvereinbarungen auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung maßgeblich zur Weiterentwicklung der Qualität beitrage. In der Erklärung erteilten Bund und Länder der Arbeitsgruppe Frühe Bildung den Auftrag, bis zur JFMK 2017 einen Vorschlag zur weiteren Ausgestaltung des Qualitätsentwicklungsprozesses und zur finanziellen Sicherung vorzulegen. Darüber hinaus vereinbarten die Fachministerinnen und Fachminister von Bund und Ländern am

Kaminabend der Bund-Länder-Konferenz am 14. November 2016, dass die Arbeitsgruppe Frühe Bildung Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz bis zur JFMK 2017 erarbeiten soll. Diesem Auftrag kommt die Arbeitsgruppe Frühe Bildung mit dem vorliegenden Vorschlag mit Eckpunkten für ein Qualitätsentwicklungsgesetz nach.

2. Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz für die frühe Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Das Qualitätsentwicklungsgesetz bildet die gesetzliche Grundlage und regelt das Verfahren für die Finanzierungsbeteiligung des Bundes an der Weiterentwicklung der Qualität in der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege auf der Grundlage eines Instrumentenkastens.

a. Ziel des Qualitätsentwicklungsgesetzes

Ziel des Qualitätsentwicklungsgesetzes ist, durch eine nachhaltige und dauerhafte Finanzierung mit Bundesmitteln die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und so langfristig einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern in Deutschland zu erreichen und zugleich Eltern eine bundesweit gleichwertige Beteiligung am Arbeitsleben zu ermöglichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Schwerpunktsetzungen in der Kindertagesbetreuung in den Ländern zu unterschiedlichen Stärken auf der einen Seite und zu unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen auf der anderen Seite geführt haben. Daher muss bei der Förderung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung an die jeweiligen Entwicklungsbedarfe der Länder durch landesspezifische Zielvereinbarungen angeknüpft werden. Dies ist Kerngedanke des im Qualitätsentwicklungsgesetz geregelten Instrumentenkastens als ein neues Verfahren für die Finanzierungsbeteiligung des Bundes.

b. Zu fördernde Qualitätsbereiche im Rahmen des Qualitätsentwicklungsgesetzes

Der Anwendungsbereich des Qualitätsentwicklungsgesetzes basiert auf dem Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern. Im Rahmen dieses Gesetzes sollen daher Maßnahmen in den neun Handlungsfeldern des Communiqués gefördert werden, die zur Umsetzung der Handlungsziele des Zwischenberichts 2016 beitragen.

Folgende Handlungsziele wurden in den neun Handlungsfeldern im Zwischenbericht 2016 formuliert:

Handlungsfeld 1: Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehung- und Betreuungsangebot

- 1.1. Umsetzung des Förderauftrags sichern
- 1.2. Hürden der Inanspruchnahme abbauen
- 1.3. Inklusive Betreuungsangebote als Regelangebot vorsehen
- 1.4. Bedürfnisse und Interesse der Kinder in den Vordergrund stellen
- 1.5. Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen
- 1.6. Bedarfsfeststellung und Angebotsplanung auf örtlicher Ebene sicherstellen
- 1.7. Den Sozialraum bei der Bedarfsplanung beachten

Handlungsfeld 2: Inhaltliche Herausforderungen

- 2.1. Für den Bedeutungszuwachs einer öffentlichen verantworteten Erziehung sensibilisieren
- 2.2. Stärkere Beteiligung von Kindern und Kinderschutz sicherstellen
- 2.3. Inklusive Pädagogik in der Kindertagesbetreuung verankern
- 2.4. Kinder mit Fluchthintergrund integrieren
- 2.5. Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen
- 2.6. Potenziale des Sozialraums stärker nutzen
- 2.7. Alltagsintegrierte Gestaltung der Bildungsangebote stärken
- 2.8. Qualitätssicherung und –entwicklung gewährleisten
- 2.9. Den “Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen von 2004“ fortschreiben

Handlungsfeld 3: Ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel

- 3.1. Eine angemessene Fachkraft-Kind-Relation sicherstellen

Handlungsfeld 4: Qualifizierte Fachkräfte

- 4.1. Fachkräftegewinnung, Qualifizierung, Weiterqualifizierung und Durchlässigkeit fördern
- 4.2. Arbeitsprozesse und Arbeitszufriedenheit optimieren

Handlungsfeld 5: Stärkung der Leitung

- 5.1. Eine Verständigung über Kernaufgaben von Leitungstätigkeit herbeiführen
- 5.2. Qualifikationsanforderungen für Leitungskräfte einheitlich definieren
- 5.3. Kontinuierliche Fort- und Weiterbildung von Leitungskräften sicherstellen
- 5.4. Ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen

Handlungsfeld 6: Räumliche Gestaltung

- 6.1. Angemessene pädagogisch nutzbare Innen- und Außenflächen sicherstellen
- 6.2. Eine kindgerechte, bildungsförderliche Raumgestaltung und Ausstattung ermöglichen
- 6.3. Eine personalgerechte Raumgestaltung und Ausstattung sicherstellen

Handlungsfeld 7: Bildung, Entwicklungsförderung und Gesundheit

- 7.1. Gesundheitsförderung als Querschnittsthema im pädagogischen Alltag verankern
- 7.2. Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern im Bereich Bildung und Gesundheit weiterentwickeln
- 7.3. Eine qualitativ hochwertige, gesunde und ausgewogene Ernährung sicherstellen
- 7.4. Eine ausreichende Bewegungsförderung sicherstellen

Handlungsfeld 8: Qualitätsentwicklung und –sicherung in der Kindertagespflege

- 8.1. Qualifizierung in der Kindertagespflege vorantreiben
- 8.2. Eine kindgerechte Tagespflegeperson-Kind-Relation sicherstellen
- 8.3. Verlässliche Vertretungsregelungen sicherstellen
- 8.4. Tätigkeitsbedingungen der Kindertagespflege verbessern
- 8.5. Örtliche Zuständigkeit für Erteilung der Pflegeerlaubnis neu regeln

- 8.6. Eine kindgerechte und entwicklungsförderliche Raumqualität in der Kindertagespflege sicherstellen
- 8.7. Qualitätsentwicklung und qualifizierte Fachberatung in der Kindertagespflege sicherstellen
- 8.8. Kooperationen und Vernetzung in der Kindertagespflege ausbauen
- 8.9. Gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Kinder eröffnen

Handlungsfeld 9: Steuerung im System

- 9.1. Diskurse anregen und ermöglichen
- 9.2. Qualitätsentwicklung und –sicherung verankern
- 9.3. Steuerungskompetenz des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe stärken
- 9.4. Systematisches Monitoring auf allen Ebenen sicherstellen
- 9.5. Forschung in Deutschland unter Berücksichtigung internationaler Perspektiven intensivieren

Einzelne Ziele eignen sich nicht für die Aufnahme in landesspezifische Zielvereinbarungen, da sie beispielsweise die Mitwirkung mehrerer Länder erfordern (z.B. 2.9. Fortentwicklung des Gemeinsamen Rahmens der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen von 2004) oder alleinig den Bund als Adressaten ansprechen (z.B. 8.5. Neuregelung der örtlichen Zuständigkeit für Erteilung der Pflegeerlaubnis in der Kindertagespflege).

c. Verfahren zur Umsetzung des Qualitätsentwicklungsgesetzes durch landesspezifische Zielvereinbarungen

Zentrales Instrument zur Umsetzung des Qualitätsentwicklungsgesetzes ist die zwischen Bund und Land jeweils abzuschließende bilaterale, länderspezifische Zielvereinbarung.

Zu berücksichtigende Aspekte bei der Umsetzung des Qualitätsentwicklungsgesetzes durch länderspezifische Zielvereinbarungen sind:

- Von Bundesseite wird der finanzielle Rahmen festgelegt, der in den jeweiligen Ländern für die Maßnahmen zur Förderung der Qualitätsentwicklung zur Verfügung steht. Die Bundesmittel sind dabei nach einheitlichen Kriterien auf die Länder zu verteilen. Bewährt hat sich der Verteilungsschlüssel, der an die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren anknüpft. Auf der Grundlage des Qualitätsentwicklungsgesetzes bestimmen die Länder die Handlungsfelder und Handlungsziele, die sich aus dem Zwischenbericht ergeben.
- Hierzu ist zunächst eine Analyse der Ausgangslage durch die Länder vorzunehmen.
- Die beteiligten Akteurinnen und Akteure, insbesondere die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Einrichtungsträger, sollen in geeigneter Weise in den Prozess einbezogen werden. Die Länder weisen in der Zielvereinbarung aus, mit welchen konkreten Maßnahmen oder Regelungen sie die ausgewählten Handlungsfelder und Handlungsziele verfolgen wollen.
- Der Bund verpflichtet sich, hierfür Bundesmittel gemäß des dem Land zustehenden Anteils zur Verfügung zu stellen.
- Die Länder verpflichten sich, die Mittel entsprechend der Zielvereinbarung und damit zusätzlich einzusetzen (keine Einsparung von Landesmitteln). Eine Kofinanzierungspflicht der Länder und Kommunen besteht nicht.
- Die Länder berichten über den Fortschritt der Qualitätsentwicklung im Land und den Einsatz der Mittel.

- Die Länder verpflichten sich zur Teilnahme an einem dauerhaften länderspezifischen sowie länder-übergreifenden qualifizierten Monitoring zur Zielerreichung in den Handlungsfeldern des Zwischenberichts.

d. Finanzielle Umsetzung des Qualitätsentwicklungsgesetzes und Anforderungen an den Finanzierungsweg für eine Bundesfinanzierung

Für die finanzielle Umsetzung des Qualitätsentwicklungsgesetzes stellt der Bund dauerhaft Bundesmittel zur Verfügung. Eine Kofinanzierungspflicht der Länder und Kommunen wird nicht vorausgesetzt. Die Bundesmittel sollen stufenweise aufgestockt werden. In 2018 soll eine Milliarde Euro für die Umsetzung des Qualitätsentwicklungsgesetzes zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesmittel sollen dann jährlich um eine weitere Milliarde aufgestockt werden. Damit soll zunächst bis 2022 eine Summe von fünf Milliarden Euro erreicht werden. Die Verteilung der Mittel an die Länder erfolgt nach einheitlichen Kriterien. Bewährt hat sich der Verteilungsschlüssel, der an die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren anknüpft.

Folgende Anforderungen werden an den Finanzierungsweg für eine Bundesfinanzierung gestellt:

- Eine dauerhafte, verbindliche Finanzierung des Qualitätsentwicklungsgesetzes durch den Bund muss ermöglicht werden.
- Die Bundesmittel müssen – je nach Auswahl des Handlungsfeldes und Handlungszieles - zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten als auch für investive Kosten eingesetzt werden können.
- Erstempfänger der Bundesmittel sollen die Länder sein.
- Die Länder setzen die Mittel zusätzlich und zweckgerichtet zur Finanzierung der vereinbarten Qualitätsverbesserungen ein. Die Bundesmittel dürfen Landesmittel nicht ersetzen. Werden die Mittel nicht zweckgerichtet oder zusätzlich eingesetzt, besteht die Möglichkeit der Rückforderung der Mittel durch den Bund.
- Der Finanzierungsweg soll eine hinreichende Flexibilität des Mitteleinsatzes ermöglichen. Dies betrifft beispielsweise die Übertragbarkeit von Mitteln in Folgejahre oder die Anpassung von Fördermaßnahmen.
- Der Finanzierungsweg darf nicht mit einem zu hohen bürokratischen Aufwand auf Bundes- und Landesseite verbunden sein. Dies betrifft beispielsweise die Berichtspflicht der Länder zum Mitteleinsatz.
- Dynamisierungen der Ausgabenentwicklung bzw. Kostensteigerungen im Bereich der Kindertagesbetreuung sollten berücksichtigt werden.

e. Rechtliche Umsetzung

Die gesetzliche Verankerung des Instrumentenkastens und der dauerhaften Finanzierungsbeteiligung des Bundes an der Weiterentwicklung der Qualität in der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege erfolgt durch das Qualitätsentwicklungsgesetz.

f. Inkrafttreten, Dauer und Evaluation des Qualitätsentwicklungsgesetzes, Monitoring der Qualitätsentwicklung

Ziel ist eine zeitnahe Realisierung des Qualitätsentwicklungsgesetzes. Angestrebt werden eine Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens und ein Inkrafttreten des Gesetzes in 2018. Geprüft werden sollte ein rückwirkendes Inkrafttreten des Gesetzes zum 01.01.2018.

Das Gesetz soll unbefristet gelten.

Zur Überprüfung der Wirkungen des Gesetzes soll eine regelmäßige Evaluation des Gesetzes erfolgen. Die Bundesregierung berichtet dazu alle vier Jahre in einem Evaluationsbericht gegenüber dem Bundestag. Dabei soll geprüft werden, ob das Gesetz das Ziel der Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und der Angleichung der Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern befördert bzw. ob Anpassungen des Gesetzes erforderlich sind. Die Ergebnisse eines dauerhaften länderspezifischen sowie länder- und handlungsfeldübergreifenden qualifizierten Monitorings fließen in den Evaluationsbericht ein.

Eine wissenschaftliche Stelle führt regelmäßig und dauerhaft ein länderspezifisches sowie länder- und handlungsfeldübergreifendes qualifiziertes Monitoring zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung durch. Dazu stellt sie jährlich Monitoringdaten in Form von Monitoringberichten bereit.

3. Fachkräftegewinnung und –bindung als notwendige Flankierung des Qualitätsentwicklungsprozesses

Die Weiterentwicklung der Qualität in der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und die Umsetzung der Ziele aus dem Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern setzen voraus, dass eine ausreichende Zahl an qualifizierten Fachkräften vorhanden ist.

Personalbedarfsanalysen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (Basis 2016; Zeitraum 2016-2015) haben für die nächsten Jahren ergeben, dass für den Personalersatzbedarf aufgrund des Übergangs in Rente und vorzeitigen Verlassens des Arbeitsfeldes sowie für die zusätzlichen Personalbedarfe, die aus den demografischen Zuwächsen der letzten Jahre und dem weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter 3-Jährige resultieren, die aktuellen Ausbildungskapazitäten zur Personaldeckung rein rechnerisch ausreichen müssten. Damit wären aber die derzeitigen Personalressourcen ausgeschöpft. Das bedeutet für die angestrebten personalintensiven Qualitätsverbesserungen, dass zusätzliche Anstrengungen zur Personalgewinnung und -bindung notwendig sind. Diese beziehen sich sowohl auf die Ausweitung der Ausbildungs- und Studienplatzkapazitäten und weiterer geeigneter Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung als auch auf die Bindung der bereits vorhandenen Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege. Denn die Analysen zeigen, dass ein nicht unerheblicher Teil der Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger in den ersten Jahren das Arbeitsfeld wieder verlässt.

Flankierende Maßnahmen zur Gewinnung neuer Fachkräfte sowie zur Bindung bereits vorhandener Fachkräfte sind daher zwingend notwendig, um die im Rahmen des Qualitätsentwicklungsprozess vereinbarten Qualitätsziele umsetzen zu können. Bund, Länder, die Tarifparteien wie auch weitere, für das Feld der Kindertagesbetreuung relevante Akteure sind gefragt, entsprechende flankierende Maßnahmen vorzunehmen.

4. Ausblick auf den weiteren Qualitätsentwicklungsprozess

Das Ziel der Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern kann nur ein langfristiger angelegter Prozess sein. Daher ist der Qualitätsentwicklungsprozess im Sinne des Communiqués kontinuierlich fortzusetzen. Als konkreter nächster Schritt wird vorgeschlagen, in 2018 die vierte Bund-Länder-Konferenz auf Ministerinnen- und Ministerebene durchzuführen.

Ergänzender Hinweis: Die rechtliche Einordnung der Zielvereinbarungen und die rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten sollen im Rahmen eines Gutachtens noch überprüft werden. Die Ergebnisse des Gutachtens sollen ggf. noch ergänzend in den Entwurf der Eckpunkte einfließen.