



Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen¹

| | |
|---|----|
| Vorbemerkung..... | 2 |
| 1. Kindertageseinrichtungen im Spannungsfeld unterschiedlicher Herausforderungen.. | 3 |
| 2. Qualitätsentwicklung und -sicherung in Kindertageseinrichtungen (§ 22 a SGB VIII). | 5 |
| 2.1 Das Verständnis von Qualität für die Erziehung, Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen | 5 |
| 2.2 Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen | 6 |
| 2.3 Exkurs: Bundesweit vergleichbare Regelungen für die Qualität in Kindertageseinrichtungen | 7 |
| 2.4 Fachkräfte und Arbeitsbedingungen als Qualität bestimmende Faktoren | 9 |
| 2.5 Die Träger als Qualität bestimmender Faktor (§22 a Abs. 1, 2, 5 SGB VIII)..... | 13 |
| 2.5.1 Verantwortung der Träger und deren Ausgestaltung im Bereich der Kindertages-betreuung ... | 13 |
| 2.5.2 Zentrale Grundlagen für das Zusammenwirken innerhalb des Trägersystems mit Blick auf die Qualität in Kindertageseinrichtungen | 16 |
| 3. Kooperation, Partnerschaften und Kontinuität als Qualitätsmerkmale | 18 |
| 3.1 Erziehungspartnerschaft zwischen Eltern und Fachkräften (§ 22 a Abs. 2 Nr. 1 und Satz 2 SGB VIII) | 18 |
| 3.2 Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (§ 22 a Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII) | 19 |
| 3.3 Kindertageseinrichtungen im Gemeinwesen (§ 22 a Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII) | 21 |
| 3.4 Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Schule (§ 22 a Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII)..... | 22 |
| 3.5 Kinder und ihre Familien im Fokus – Bedarfsorientierung (§ 22 a Abs. 3 SGB VIII) | 24 |
| 3.6 Inklusion in Kindertageseinrichtungen..... | 25 |

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Maria-Theresia Münch. Die Empfehlungen wurden in der Arbeitsgruppe „Qualität in Kindertageseinrichtungen – § 22 a SGB VIII“ erarbeitet und nach Beratungen im Arbeitskreis „Familienpolitik“, im Fachausschuss „Soziale Berufe“ und im Fachausschuss „Jugend und Familie“ am 11. September 2013 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

| | |
|--|----|
| 4. Exkurs: Neujustierung des Finanzierungssystems der Kindertagesbetreuung im Hinblick auf die Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität | 27 |
| 5. Fazit und Ausblick | 29 |

Vorbemerkung

Mit den vorliegenden Empfehlungen möchte der Deutsche Verein unter Berücksichtigung aktueller Praxisentwicklungen und Forschungsergebnisse Hilfestellungen für eine zukunftsfähige Umsetzung des Förderauftrages von Kindertageseinrichtungen gemäß der §§ 1, 22 und 22 a SGB VIII und der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) geben. Darüber hinaus werden Faktoren in den Blick genommen, die nach Auffassung des Deutschen Vereins die Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen maßgeblich mitbestimmen: Fachkräfte und ihre Arbeitsbedingungen, Trägerverantwortlichkeiten, -strukturen und Zusammenarbeit sowie die Frage der Finanzierung.

Die Empfehlungen beziehen sich auf Tageseinrichtungen für Kinder² und konzentrieren sich auf die Altersgruppe der 0- bis 6-Jährigen, wenngleich Kindertageseinrichtungen auch Angebote für Schulkinder (Horte etc.) bieten. Nach Auffassung des Deutschen Vereins ist jedoch eine eigene Auseinandersetzung um eine gute, bedarfsorientierte Schulkinderbetreuung dringend erforderlich, die an dieser Stelle aufgrund der Komplexität des Themas nicht adäquat geführt werden kann.

Der Deutsche Verein möchte mit diesen Empfehlungen sowohl Orientierungshilfen für die Praxis als auch Impulse für die fachpolitische Diskussion geben. Gleichzeitig möchte er mit den Empfehlungen zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität im System der Kindertagesbetreuung beitragen.

² Bezüglich der Kindertagespflege als der zweiten Säule des Angebotssystems der Kindertagesbetreuung sei in diesem Zusammenhang u.a. auf das Positionspapier des Deutschen Vereins zu den aktuellen Entwicklungen in der Kindertagespflege, NDV 6/2011, 241–252 verwiesen.

Die vorliegenden Empfehlungen richten sich an politisch und fachlich Verantwortliche auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie an Verantwortliche bei den Trägern von Einrichtungen.

1. Kindertageseinrichtungen im Spannungsfeld unterschiedlicher Herausforderungen

Kindertageseinrichtungen in Deutschland sind in komplexe gesellschaftliche Funktionszusammenhänge und kulturelle Kontexte eingebettet. Kindertageseinrichtungen haben einen umfassenden Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag. Sie tragen wesentlich dazu bei, die Vereinbarkeit von Familienleben, Sorge- und Erwerbsarbeit³ sowie die Herstellung von Chancengerechtigkeit für alle Kinder zu unterstützen. Mit diesem Anspruch gehen wachsende Anforderungen an die Fachkräfte und eine hohe Erwartungshaltung an das, was Kinder erleben, erfahren und erlernen sollen, einher.

Um den vielschichtigen Anforderungen an Kindertageseinrichtungen fachlich und sachlich gerecht werden zu können, bedarf es nach Ansicht des Deutschen Vereins einer nachhaltigen Qualitätsentwicklung und -sicherung, die sich vorrangig an den Bedarfslagen der Kinder orientiert.

Der in der Trias von „Erziehung, Bildung und Betreuung“ formulierte ganzheitliche Anspruch an den Auftrag einer Kindertageseinrichtung ist nicht spannungsfrei. **Bildung**, als ein Bestandteil dieser Trias, trägt der Erkenntnis Rechnung, dass bereits im frühen Lebensalter entscheidende Weichen für die Bildungsbiografie von Kindern gestellt und damit Zukunftschancen eröffnet werden. Dass dies inzwischen von den sozial- und bildungspolitischen Akteuren sowie in der Gesellschaft wahrgenommen wird, begrüßt der Deutsche Verein ausdrücklich. In den letzten Jahren beobachtet der Deutsche Verein allerdings auch eine zunehmende Konzentration auf die Verwertbarkeit von Bildungsprozessen, die die Gefahr einer Ökonomisierung von Kindheit als (aus-)nutzbare Lebens-

³ Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 12/2009, 513–522.

phase birgt.⁴ Damit tritt in den Hintergrund, dass Kindheit zuallererst eine individuelle, mit eigenen Zeittaktungen, eigenem Erkenntnisinteresse verbundene Entdeckungs-, Entwicklungs- und Lebensphase ist. Immer häufiger sehen sich Eltern unter Druck gesetzt und/oder setzen sich selbst unter Druck, vor allem die Bildungspotenziale der Kinder so optimal wie möglich zu unterstützen, um ihnen später keine Chancen zu verbauen. Zu diesen ergebnisorientierten Erwartungen an Bildungsprozesse kommt eine breitere Ausrichtung der Bildungsziele, die sich in den landesspezifischen Bildungsplänen und -programmen niederschlägt und von den pädagogischen Fachkräften in den Einrichtungen umzusetzen ist.

Die Dimension **Erziehung** zielt darauf, Kinder in ihrer Wertorientierung zu begleiten. Werte helfen, sich in der Gemeinschaft zurechtzufinden. Hierzu müssen Kinder soziales Verhalten und Regeln für das Miteinander erlernen. Die Vielfalt von Entscheidungsoptionen in einer heterogenen und multikulturellen Gesellschaft erfordert zudem die Unterstützung und Förderung der Erziehungskompetenzen von Familien. Hier gilt es, das möglicherweise unterschiedliche Erziehungsverständnis von Eltern und Fachkräften in wertschätzender Art und Weise aufeinander abzustimmen.

Die dritte Dimension der Trias – die **Betreuung** – richtet sich nicht nur auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, sondern umfasst insbesondere auch das Wohlbefinden der Kinder. Dafür ist eine sichere Bindung, je nach Alter der Kinder zu einer oder mehreren Bezugspersonen, von besonderer Bedeutung. Bindung, die in einer authentischen, wertschätzenden und verlässlichen Betreuung entsteht, ist die zentrale Grundlage für die Erziehung und Bildung des Kindes. Darüber hinaus sind Schutz, Fürsorge und Pflege wichtige Elemente der Betreuung. Gerade im Hinblick auf den Betreuungsauftrag kommt es nicht selten zu einem Spannungsfeld zwischen den elterlichen Betreuungsbedürfnissen, den Bedürfnissen der Kinder und den Erwartungen an die leistungsverpflichteten Kommunen bzgl. der Erfüllung und Sicherstellung von Betreuungsansprüchen.

⁴ Vgl. zur Frage der Ökonomisierung, Effektivierung von Kindheit u.a. Kutscher, N.: Bildung differenziert betrachtet. Pädagogik in der Kindheit unter den Bedingungen von sozialer Ungleichheit und Effektivierung, in: Welt des Kindes, 90. Jg., Heft 4/2012, 26–30; Deutsche Gesellschaft für Supervision: Staat, Experten, Privatheit – Kindheit zwischen Fürsorge und Zugriff. Jahrestagung der Sektion Soziologie der Kindheit in der DGS, 5./6. Oktober 2007 in München/Deutsches Jugendinstitut – Tagungsbericht.

2. Qualitätsentwicklung und -sicherung⁵ in Kindertageseinrichtungen (§ 22 a SGB VIII)

Gemäß § 22 a Abs. 1 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Qualität der Förderung in Kindertageseinrichtungen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen. Hierzu gehört insbesondere auch eine Einrichtungskonzeption. In ihr wird die pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen definiert. Sie ist handlungsleitend für die Fachkräfte in den Einrichtungen sowie für das Management von Träger und Leitung. Diese Einrichtungskonzeption hat einer kontinuierlichen Weiterentwicklung zu unterliegen.

2.1 Das Verständnis von Qualität für die Erziehung, Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Im § 1 SGB VIII ist die Leitnorm festgelegt, die dem hier formulierten Qualitätsverständnis zugrunde liegt. Demnach hat jeder junge Mensch „ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“.

Das Verständnis des Deutschen Vereins von Qualität folgt dem Primat der „Ganzheitlichkeit“, welches sich in der Trias „Erziehung, Bildung und Betreuung“ niederschlägt. Ein solches Verständnis stellt das Kind als ganze, eigene Persönlichkeit und seine Umwelt in den Fokus pädagogischen Handelns. Das Kind soll für ein selbstbestimmtes Leben befähigt und in der Entfaltung seiner ganzen Persönlichkeit ressourcenorientiert unterstützt werden. Dies geschieht auf der Basis eines dialogischen und partizipatorischen Prozesses, der alle Beteiligten einbezieht: das Kind, die Eltern, die Fachkräfte und das soziale Umfeld. Definiert man aus dieser Sicht Qualität, so ist pädagogisches Handeln in der lernenden Organisation Kindertageseinrichtung⁶ all das, was dazu beiträgt, dass das Ziel einer ganzheitlichen Persönlichkeitsentwicklung (§ 1 SGB VIII) bestmöglich umgesetzt werden kann.

⁵ Da es weder eine einheitliche Definition in der Wissenschaft, den Gesetzestexten noch im fachpolitischen „Mainstream“ gibt, und zudem die verwendeten Begrifflichkeiten inhaltlich unterschiedlich gefüllt werden, wird in diesem Papier der Begriff „Qualitätsentwicklung und -sicherung“ umfassend verwendet. Dieser beinhaltet ebenso die Qualitätsfeststellung, das Qualitätsverständnis wie auch Methoden zur Umsetzung.

⁶ Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur konzeptionellen und strukturellen Ausgestaltung der Fachberatung im System der Kindertagesbetreuung, NDV 12/2012, 566.

In einem ganzheitlichen Ansatz pädagogischen Handelns ist die Qualität der Beziehung zwischen den handelnden Akteuren, insbesondere die zwischen Fachkraft/Kind, Fachkraft/Eltern und Fachkraft/Fachkraft, ein entscheidender Faktor für das Gelingen von Erziehung, Bildung und Betreuung. Aber auch alle anderen Beziehungen/Interaktionen in den Strukturen und Kontexten, in die die Einrichtungen eingebettet sind, wirken sich auf das pädagogische Handeln in den Einrichtungen aus. Für die Akteure in den Einrichtungen sowie in den sie tangierenden Strukturen gilt es deshalb, die Organisation der Kindertageseinrichtung als Ganzes, das Aufeinanderbezogenheit der Aktionen, die Interaktionen und Beziehungen zwischen den Beteiligten und die Reflexion der Ergebnisse aus diesen Beziehungen im Prozess der Qualitätsentwicklung und -sicherung zu beachten. Insofern dürfen Einzelaspekte von Qualitätsdefinitionen einer Einrichtung nicht ohne den Gesamtzusammenhang betrachtet werden. Unterschiedliche Operationalisierungen in Qualitätsdimensionen können dabei hilfreich sein. Diese tragen den aktuellen Entwicklungen jedoch nur dann Rechnung, wenn erstens die Interaktion und Beziehungsgestaltung zwischen Kind/Fachkraft/Familie als zentrales Qualitätskriterium im Vordergrund steht. Zweitens darf angesichts der Ausdifferenzierung der Angebote von Kindertageseinrichtungen und der zunehmenden Einflussnahme anderer Akteure die Steuerungs- und Qualitätssicherungsfunktion der Träger nicht außer Acht gelassen werden.

2.2 Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen

Unter Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen versteht der Deutsche Verein einen fortlaufenden, systematischen und an den aktuellen Herausforderungen gespiegelten Prozess von Qualitätsentwicklung und -sicherung. Dieser kontinuierliche Prozess basiert auf der Definition von Qualitätskriterien, die in ihrer Umsetzung im pädagogischen Alltag einer systematischen, beständigen Bewertung unterzogen werden (Evaluation). Zugleich muss sich der Prozess gemäß UN-KRK und den §§ 1 und 22 SGB VIII in erster Linie am Kind orientieren. Ihm liegen diskursive, dialogische Verfahren und Instrumente zugrunde.⁷

⁷ Vgl. Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe – Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Umgang mit §§ 79, 79 a SGB VIII, NDV 12/2012, 556 und 559, sowie Fußn. 6, 566 f.

Nach Auffassung des Deutschen Vereins, sollte durch ein Qualitätsmanagementsystem sichergestellt werden, dass

- basierend auf der Analyse gegenwärtiger und zukünftiger Anforderungen und Erwartungen seitens der Kinder, Eltern und anderer Akteure sowie wissenschaftlicher Erkenntnisse ein Qualitätsverständnis entworfen, umgesetzt, reflektiert und weiterentwickelt wird. Pädagogisches Handeln und die dazu notwendigen Ressourcen werden in Prozessen geleitet und gelenkt. Die Bedeutung dieses Vorgehens wird von allen Beteiligten verstanden und entsprechend im Alltag umgesetzt.
- das pädagogische Personal einen an den Zielen der Einrichtung ausgerichteten professionellen Habitus entwickelt, der grundlegend für das Handeln in Kindertageseinrichtungen ist. Träger und Leitung stellen dazu die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung.
- das Ziel der Einrichtung eine sich kontinuierlich (weiter-)entwickelnde Organisation (lernende Organisation) ist und Leitung wie Träger darauf ausgerichtet sind.

Welche Aspekte im Rahmen von Qualitätsmanagementprozessen des Trägers einer Kindertageseinrichtung verfolgt werden und welche Instrumente der Qualitätsentwicklung und -sicherung seinerseits zum Einsatz kommen, können zum einen durch gegebene Rahmensetzungen auf Landesebene, zum anderen durch geeignete Maßnahmen seitens des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und mittels Übereinkünften mit den Trägern von Einrichtungen bestimmt werden. Der Deutsche Verein weist nachdrücklich darauf hin, dass dafür die entsprechenden Ressourcen und Rahmenbedingungen notwendig sind und im System der Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellt werden müssen.

2.3 Exkurs: Bundesweit vergleichbare Regelungen für die Qualität in Kindertageseinrichtungen

Aus der fachpolitischen Diskussion resultiert immer wieder die Forderung nach bundesweiten Regelungen zu Fragen der Qualität, Qualitätsentwicklung und -sicherung im Feld der Kindertageseinrichtungen. Sie können für Eltern und Träger Verlässlichkeit und Orientierung bieten und für sie eine Vergleichbarkeit unabhängig von Trägern, sowie über kommunale und Ländergrenzen hinweg gewährleisten. Nach Ansicht des Deutschen

Vereins soll deshalb auch an der bisherigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die gesamte Kinder- und Jugendhilfe, so auch für die Kindertagesbetreuung als integraler Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe, festgehalten werden. Eine bundesweite Strukturbildung und Gesetzgebung in wesentlichen Grundsatzfragen ermöglicht die Herstellung und Sicherung vergleichbarer Aufwuchsbedingungen für Kinder in Kindertageseinrichtungen.

Festzustellen ist, dass es in den letzten Jahren zu einer strukturell, inhaltlich, fach(politisch) zunehmend heterogenen Verankerung des Arbeitsfeldes Kindertagesbetreuung in unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen auf bundes- und landesministerieller, überörtlicher und örtlicher Ebene gekommen ist. Der Deutsche Verein sieht diese Entwicklung insofern kritisch, als dass sie stellenweise zu konkurrierenden bzw. kontraproduktiven Doppelungen von Initiativen führt, die sich (un-)mittelbar in den bzw. auf die Einrichtungen und deren Qualität auswirken kann.⁸ Hier ließe sich durchaus die Frage stellen, ob aufgrund dieser Gemengelage und der daraus resultierenden „Qualitätsverluste“, die nicht nur vonseiten der Praxis, sondern auch von Bund, Ländern und Trägern wahrgenommen werden, die Diskussion über die Auswirkungen der Föderalismusreform neu bzw. wieder geführt werden müsste. Da die diesbezüglichen Entwicklungen noch nicht abzusehen sind, regt der Deutsche Verein eine intensive, enge und zielorientierte Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Akteuren an, damit deren Initiativen und Maßnahmen nicht zu Qualitätsverlusten führen, sondern zur Stärkung von Qualität sinnvoll miteinander verzahnt werden können.

Um allen Kindern, unabhängig davon, in welchem Bundesland sie leben, bestmögliche und vergleichbare Rahmenbedingungen für ihr Aufwachsen zu ermöglichen, wiederholt und erweitert der Deutsche Verein seinen Vorschlag aus dem Jahr 2011,⁹ dass die Bundesländer auf der Grundlage des gemeinsamen Rahmens der Länder für die frühe Bildung (Beschluss der Kultusministerkonferenz 2004, Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz 2010) ein gemeinsames Qualitätsverständnis entwickeln, aus dem

⁸ Zu nennen sind hier z.B. die Verteilung der Inhalte, Aufgaben und Zuständigkeiten auf unterschiedliche Ebenen in unterschiedlichen Bundes- und Landesministerien und die Ausgliederung der überörtlichen Aufsichtsaufgaben der überörtlichen Träger hin zu den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (siehe hierzu auch Kap. 2.5).

⁹ Vgl. Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, NDV 5/2011, 196.

heraus sich zentrale Qualitätsziele für die Kindertageseinrichtungen ableiten lassen. Diese sollten dann von den Ländern in ihren Bildungsprogrammen berücksichtigt werden. In diesen Prozess sind nach Auffassung des Deutschen Vereins die Ligen der Freien Wohlfahrtspflege, die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, sowie Vertreter/innen der Wissenschaft und Forschung einzubeziehen.¹⁰ Zugleich sollten alle relevanten Gesetze und untergesetzlichen Regelungen daraufhin geprüft werden, inwieweit sie den heutigen qualitativen Anforderungen an Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege entsprechen bzw. diese in ausreichendem Maße unterstützen.

2.4 Fachkräfte und Arbeitsbedingungen als Qualität bestimmende Faktoren

Aus der Sicht des Deutschen Vereins sind es vor allem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kindertageseinrichtungen, ihre Arbeitsbedingungen und Ressourcen, die die Qualität der Arbeit und des pädagogischen Handelns bestimmen. Angesichts der gestiegenen und noch steigenden Erwartungen an die Qualität von Erziehung, Bildung und Betreuung sind die Fachkräfte gefordert, konzeptionelle und strukturelle Antworten auf die Fragen zu finden, die sich aus einer von Heterogenität geprägten Gesellschaft ergeben. Zugleich spiegelt sich im Personaltableau die Verantwortung von Gesetzgeber, örtlichem Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie der Einrichtungsträger wider.

Die Rahmenbedingungen, unter denen die Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen diesen Erwartungen gerecht werden sollen, haben sich nach Auffassung des Deutschen Vereins angesichts der Anforderungen, vor denen die Fachkräfte stehen, bislang noch zu wenig verbessert. Das zeigen aktuelle Forschungsergebnisse.¹¹ Beispielsweise werden die Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen in erheblichem Maße von den Personalschlüsseln bestimmt. Die landesrechtlichen Regelungen zum Personaleinsatz bzw. -schlüssel, den Gruppengrößen, -formen und -schlüsseln sind jedoch höchst heterogen.¹² In der Bemessung des Personaleinsatzes werden nach wie vor Ausfallzeiten, Zei-

¹⁰ Vgl. bspw. Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Empfehlungen zur Qualität der Erziehung, Bildung und Betreuung in Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz, Berlin 2010.

¹¹ Vgl. Der Paritätische – Gesamtverband e.V./Diakonisches Werk der EKD e.V./Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (Hrsg.): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Bildungsaufgaben, Zeitkonflikte und strukturelle Rahmenbedingungen, Berlin 2013, 20 ff.

¹² Vgl. Der Paritätische – Gesamtverband e.V./Diakonisches Werk der EKD e.V./Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (Hrsg.): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung. Wissenschaftliche

ten für Beobachtungen und Dokumentation, Fort- und Weiterbildung, Dienstplangestaltung, Planung und Reflexion der pädagogischen Arbeit, Teambesprechung, Kooperationsarbeit mit der Schule und anderen Institutionen im Gemeinwesen sowie Zusammenarbeit mit und Beteiligung von Eltern – also die sog. „mittelbare Arbeit“ – nicht im erforderlichen Maße berücksichtigt. In einigen Bundesländern hat es Korrekturen der Personalschlüssel gegeben; diese entsprechen dennoch nicht überall den in (inter-)nationalen, wissenschaftlichen Untersuchungen/Expertisen festgehaltenen Mindeststandards.¹³ Mit Blick auf die Schaffung vergleichbarer Lebensbedingungen für das Aufwachsen von Kindern in Kindertageseinrichtungen gibt es nach Ansicht des Deutschen Vereins in den Landesregelungen nach wie vor Verbesserungsbedarf vor allem bei den Personalschlüsseln. Der Deutsche Verein hält deshalb seine bereits 2011 erhobene Forderung¹⁴ aufrecht, dass die Personalschlüssel auf einer transparent formulierten Fachkraft-Kind-Relation¹⁵ beruhen müssen, die die mittelbare Arbeitszeit und die Ausfallzeiten mit berücksichtigt. Zugleich sollten die Zeitanteile für die mittelbare pädagogische Arbeit landesrechtlich festgeschrieben werden. Um eine gute Qualität in den Einrichtungen nachhaltig sicherstellen zu können, brauchen die Fachkräfteteams außerdem fachliche Unterstützung und Beratung bei der Umsetzung der Bildungspläne und -programme z.B. durch die Fachberatung.¹⁶

Kindertageseinrichtungen sind und verstehen sich zunehmend als lernende Organisationen, in denen es aufgrund der Aufgabenausdifferenzierung, des bestehenden und zukünftigen Fachkräftebedarfs und der Entwicklungen in der Ausbildungslandschaft frühpädagogischer Fachkräfte zu Veränderungen in den Teams kommt. Mehr und mehr setzen sie sich aus unterschiedlichen Qualifikationsgraden, Disziplinen und Kompetenzen zusammen.¹⁷ Zudem bestimmen insbesondere die pädagogisch-fachliche Konzeption und

Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation in Kindertagesstätten, 2. Aufl., Berlin 2009.

¹³ Fuchs-Rechlin, K.: Personalausstattung in KiTas – genauer hingeschaut, in: KomDat, Nr. 1/13, 16. Jg., 12–15; Bertelsmann-Stiftung: Länderreport Frühkindlicher Bildungssysteme 2010, www.laendermonitor.de; Fußn. 12, 23.

¹⁴ Vgl. Fußn. 9, 195.

¹⁵ Zur Begriffsbildung und Definition siehe Fußn. 12, 7 ff.

¹⁶ Vgl. Fußn. 12, 49 f.; GEW (Hrsg): GEW-Kita-Studie „Wie geht's im Job“, Berlin, 2007; Schneewind, J.: Gesamtbericht Zukunftskonzept Kita 2020 – mit Praktikerinnen im Gespräch, Hochschule Osnabrück 2011.

¹⁷ Z.B. Erzieher/innen, Kinderpfleger/innen, Heilpädagog/innen, Heilerziehungspfleger/innen, BA-/MA-/Diplom-Absolvent/innen aus dem Bereich des Sozialwesens, Soziale Arbeit, Sozialpädagogik, Erzie-

die strukturellen Bedingungen (z.B. Größe und räumliche Bedingungen) der Einrichtung die pädagogische Ausrichtung und Zusammensetzung des Teams sowie die notwendigen Qualifizierungen der einzelnen Fachkräfte. Angesichts der zunehmenden Diversifizierung der Anforderungen, Qualifikationen, zugelassener Berufsabschlüsse sowie der Zertifikate und Entgeltordnungen in den Bundesländern ist es nach Auffassung des Deutschen Vereins dringend geboten, dass sich Bund, Länder, Kommunen, Verbände und Träger mit den Konsequenzen dieser Entwicklungen auseinandersetzen und nach Lösungen suchen (z.B. bzgl. des Fachkraft-Gebots, der Teambegleitung, eines Referenzrahmens für Träger hinsichtlich der Einordnung von Kompetenzen und Qualifikationen).

Im Qualitätsmanagement kommt den Leitungen¹⁸ von Kindertageseinrichtungen eine besondere Aufgabe und Rolle zu. Sie werden mit komplexer werdenden Aufgaben und damit auch Anforderungen an ihre Leitungstätigkeit konfrontiert. So benötigen sie beispielsweise neben pädagogischen und Personalführungskompetenzen auch betriebswirtschaftliche Kenntnisse für das Management des „Unternehmens Kita“. Hinzu kommt, dass sie sich in ihrer Arbeit konzeptionell zunehmend auf die Leitung multiprofessioneller Teams von Personen mit verschiedenen pädagogischen Qualifikationsgraden und anderen Qualifikationen, die das Team erweitern, sowie auf multikulturelle Teams einstellen müssen. Zugleich hängt eine qualitätvolle Umsetzung der Anforderungen, die sich vor allem aus der Personalführung, der Team- und Konzeptentwicklung, der Beteiligung der Eltern sowie bei der Kommunikation und den Koordinationsaufgaben mit Grundschulen sowie im Gemeinwesen¹⁹ ergeben, wesentlich vom Qualitätsverständnis und der Unterstützung des Einrichtungsträgers ab.

Auch ist mit der Wahrnehmung von Leitungsaufgaben unmittelbar die Freistellungsfrage berührt. Die diesbezüglichen Regelungen variieren sowohl zwischen den Trägern als auch den 16 Bundesländern erheblich. Vielfach sind Leitungen für ihre Leitungstätigkeit

hungswissenschaften und frühpädagogischer Studiengänge, Sozialassistent/innen, Fachschul-, Fachhochschul- und Universitätsabsolvent/innen und Quereinsteiger/innen.

¹⁸ Fußn. 6, 566 f.

¹⁹ Diese Empfehlungen verwenden den im § 22 a Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII festgelegten Begriff „Gemeinwesen“ in Bezug auf die Kindertageseinrichtungen und darüber hinaus den des „Sozialen Umfeldes“ in Bezug auf die Eltern und Kinder.

nicht in dem erforderlichen Maß vom Gruppendienst freigestellt.²⁰ Zudem schränken derzeit die Rahmenbedingungen vor Ort, die vor allem durch den quantitativen Ausbaudruck beeinflusst sind, die Freistellungsressourcen seitens der Träger ein. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Nicht-Freistellungen zu einer strukturell bedingten Überlastung und Demotivation von Leitungen führen und sich damit unmittelbar auf die Qualität in den Einrichtungen auswirken können. Der Deutsche Verein hält es deshalb für fachlich geboten, dass Freistellungsanteile für Leitungsaufgaben zu gewähren sind. Diese sind abhängig von Einrichtungsgröße, Kinderzahl, Alter der betreuten Kinder, Struktur des sozialen Umfeldes, Kooperationsverpflichtungen und der Stellenstruktur der Einrichtung. Die Freistellungsfragen sind landesrechtlich zu regeln und Mindestfreistellungsanteile nach den o.g. Kriterien festzulegen. Zudem fordert der Deutsche Verein die flächendeckende Entwicklung und Intensivierung von Maßnahmen zur unterstützenden Qualifizierung von Leitungen.

In der Qualitätssicherung und -entwicklung spielt die Fort- und Weiterbildung eine zentrale Rolle. Die pädagogischen Fachkräfte, insbesondere die Erzieher/innen, zeigen eine hohe Fort- und Weiterbildungsbereitschaft. Sie wollen ihre professionellen Qualifikationen weiterentwickeln, ihr Wissen und ihre Handlungskompetenzen erweitern und ihre persönlichen Haltungen reflektieren. Gleichwohl weisen aktuelle Forschungsergebnisse darauf hin, dass der nachhaltige Transfer der Inhalte und Ergebnisse von Fort- und Weiterbildung für das pädagogische Handeln der Einzelnen und des Teams aus unterschiedlichen Gründen oftmals nicht hinreichend gelingt.²¹ Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb, Fort- und Weiterbildungskonzepte sowie Instrumente für einen systematischen und nachhaltigen Transfer von in Fort- bzw. Weiterbildung erworbenen Kompetenzen in die Praxis zu entwickeln. Hier zeigt sich, dass Teamfortbildung sowie Teamsupervision und Teamcoaching besonders zielorientiert und nachhaltig sind. Der Deutsche Verein spricht sich nachdrücklich für den Ausbau passgenauer Fort- und Weiterbildungsangebote für multidisziplinäre und multiprofessionelle Teams aus. Schließlich fordert der Deutsche Verein eine strukturell sichergestellte Verzahnung von hoch- und fachschulischer Ausbildung und Praxis der Kindertageseinrichtungen, um damit eine bessere Passung zwi-

²⁰ Vgl. u.a. Fuchs-Rechlin., K.: Leitung – die unterschätzte Achillesferse der Kita-Landschaft?, in: KomDat, Heft Nr. 2/12, 15. Jg., 4–6; Fußn. 11, 54 f.

²¹ Siehe Fußn. 11, 41.

schen diesen Bildungsorten zu gewährleisten. Die Modelle der berufs- bzw. praxisintegrierten/berufsbegleitenden Ausbildung sind nach Ansicht des Deutschen Vereins ein Weg in die richtige Richtung.

2.5 Die Träger als Qualität bestimmender Faktor (§22 a Abs. 1, 2, 5 SGB VIII)

Die bundesgesetzlichen Vorgaben zur Umsetzung und qualitativen Sicherstellung des Förderauftrages gem. § 22 SGB VIII werden auf Landesebene durch die Landesausführungsgesetze ausgefüllt. Das heißt, die Vorgaben werden durch weiterführende inhaltliche Zielvorstellungen in Bildungsplänen, -empfehlungen etc. konkretisiert, die vor allem Fragen der Bildung, Beobachtung und Dokumentation, Sprachförderung, Übergang Kindertageseinrichtungen zur Grundschule, Kooperation mit Eltern, Qualität und Qualitätssicherung stärker berücksichtigen. Inzwischen sind durch weitere bundesgesetzliche Änderungen die Themen Partizipation, Beschwerdemanagement und Kinderschutz verstärkt und weiter ausdifferenziert worden. Die genannten Themen gelten als Leitlinien für die pädagogische Arbeit in den Kindertageseinrichtungen und damit auch für alle Träger im Feld der Kindertagesbetreuung.

2.5.1 Verantwortung der Träger und deren Ausgestaltung im Bereich der Kindertagesbetreuung

In den §§ 79 und 79 a SGB VIII werden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, für eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung in allen Leistungsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe, also auch in Kindertageseinrichtungen, Sorge zu tragen. Im Rahmen seiner Gesamt- und Planungsverantwortung hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe darauf hinzuwirken, dass in den Kindertageseinrichtungen der öffentlichen und freien Träger Qualitätskriterien definiert werden und dass eine darauf ausgerichtete Qualitätsbeobachtung und -bewertung erfolgt. Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen wird auf diese Weise zu einem Bestandteil einer qualitativ ausgerichteten Jugendhilfeplanung.²² So wie die Prozesse der Jugendhilfeplanung unter Beteiligung und Mitgestaltung der Träger der freien Jugendhilfe erfolgen müssen, müssen auch die Verfahren der Qualitätsentwicklung beteiligungsorientiert gestaltet werden. Denn ohne eine Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe an der Konzipierung von Qualitätsentwicklungs-

²² Vgl. Fußn. 7, 556.

verfahren wird es kaum möglich sein, Qualitätsentwicklung zu einem lebendigen, die Praxis der Einrichtungen anregenden kontinuierlichen Prozess der örtlichen Jugendhilfe werden zu lassen. Mit der Definition von Qualitätskriterien in der Kindertagesbetreuung kommt der Jugendhilfeplanung eine zentrale, qualitative Steuerungsfunktion zu. Der Deutsche Verein spricht sich an dieser Stelle erneut²³ für eine Neu-Aktivierung und stärkere Profilierung der Jugendhilfeplanung aus. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass mit der Aussage, Qualitätsentwicklung sei funktional mit der Jugendhilfeplanung verbunden, nicht automatisch eine organisatorische Zuordnung dieser Aufgabe bei den Planungsfachkräften verkoppelt sein kann. Die Prozesse der Qualitätsentwicklung werden in vielen Jugendämtern von den Fachberater/innen als den fachlich zuständigen und kompetenten organisatorisch gesteuert. Jedoch ist in den Organisationsabläufen dafür zu sorgen, dass diese Prozesse inhaltlich mit den Vorgängen der Jugendhilfeplanung verknüpft werden.

In der Verantwortung des überörtlichen Trägers liegt dabei die Erteilung der Betriebserlaubnis gem. § 45 SGB VIII. Hierin sind Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung als notwendiger Bestandteil einer Einrichtungskonzeption (vgl. § 22 a SGB VIII) aufgenommen und Verfahren der Beteiligung und Möglichkeiten der Beschwerde zur Sicherung der Kinderrechte als Voraussetzung für die Betriebserlaubnis fixiert.²⁴ Schließlich müssen die überörtlichen Träger gem. § 8 b SGB VIII den Beratungsanspruch von Einrichtungsträgern im Hinblick auf die Entwicklung und Anwendung fachlicher Handlungsleitlinien für Verfahren der Beteiligung und Beschwerde für Kinder erfüllen.

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben ihrerseits (in Abgrenzung zu den überörtlichen Trägern) für die Ausgestaltung und Sicherstellung der Qualität in den Angeboten zu sorgen, um den Förderauftrag in Kindertageseinrichtungen gem. § 22 Abs. 3 SGB VIII zu gewährleisten. Die im § 22 a SGB VIII aufgeführten Prozesse der

²³ Vgl. hierzu Fußn. 6, 566.

²⁴ Vgl. BAG LJÄ: Sicherung der Rechte von Kindern als Qualitätsmerkmal von Kindertageseinrichtungen, beschlossen auf der 114. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 10. bis 12. April 2013 in Eisenach, 2, www.bagljae.de.

- Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität,
- Kooperationsverpflichtungen,
- Orientierung an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien,
- gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen,
- Sicherstellung des Förderungsauftrages in Einrichtungen anderer Träger

unterliegen nach § 79 SGB VIII der Steuerungsverantwortung und -hoheit der überörtlichen und örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Der im § 22 a SGB VIII formulierte Auftrag an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die Qualität der Kindertageseinrichtungen anderer Träger durch „geeignete“ Maßnahmen sicherzustellen, kann aus Sicht des Deutschen Vereins nur partizipativ umgesetzt werden. Die in der Kinder- und Jugendhilfe verankerte Grundvoraussetzung der Autonomie (der kommunalen Gebietskörperschaften, der frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Träger) und des Subsidiaritätsprinzips (Vorrang frei-gemeinnütziger Träger gegenüber den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe) begründen neben einem fachlichen auch einen strukturellen Anspruch zum partizipativen Handeln. Hierfür sind zwei Aspekte relevant:

- ein gemeinsamer Rahmen für alle Einrichtungen im Verantwortungsbereich des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe,
- die trägerspezifische Perspektive.

Die Träger von Kindertageseinrichtungen sind für die konkrete Umsetzung und Erfüllung der in § 22 a SGB VIII formulierten Anforderungen zuständig und verantwortlich. Sie haben damit eine zentrale Funktion bei der Steuerung der Einrichtungsqualität. Als Verantwortliche für den Betrieb von Einrichtungen haben sie eine Vielzahl von Zuständigkeiten, mit denen ein direkter Einfluss auf die Qualität der Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsangebote verbunden ist. Angesichts der Veränderungen im Bereich der Einrichtungsträger (z.B. Zunahme von kleinen und Kleinstträgern, neue Rechtsformen) fordert der Deutsche Verein insbes. die Einrichtungsträger, aber auch deren übergeordnete Träger/Verbände auf, ihre eigene Verantwortung im Hinblick auf die Sicherstellung der Qua-

litätsentwicklung in ihren Kindertageseinrichtungen in den Blick zu nehmen und zu überprüfen.

Ebenso unterstreicht der Deutsche Verein an dieser Stelle seine 2012 formulierte Forderung nach einer die Aufgabenrealisierung sicherstellenden Ressourcenausstattung der Träger.²⁵ Das gilt für die örtlichen und überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Träger der freien Jugendhilfe gleichermaßen.

2.5.2 Zentrale Grundlagen für das Zusammenwirken innerhalb des Trägersystems mit Blick auf die Qualität in Kindertageseinrichtungen

Der Deutsche Verein hat in seinem Diskussionspapier zur Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe von 2012 das dem Verhältnis von öffentlichen Trägern und Trägern der freien Jugendhilfe zugrundeliegende Paradigma der Subsidiarität aufgegriffen und hervorgehoben, dass sich die Einbeziehung von Trägern der freien Jugendhilfe im Prozess der Qualitätsentwicklung und -sicherung am Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit (gem. § 4 SGB VIII i.V.m. §§ 74, 75 und 78 a ff. SGB VIII) auf der Ebene der Gleichordnung orientieren muss.²⁶ Aus diesen Gründen ist es aus Sicht des Deutschen Vereins zwingend erforderlich, dass alle Träger auf ihren jeweiligen Ebenen (örtliche, Landes- und Bundesebene) in die Entwicklung und Definition von Qualitätskriterien sowie in deren Weiterentwicklung eingebunden werden bzw. bleiben. Für die örtliche Ebene ist nach Ansicht des Deutschen Vereins die in § 78 SGB VIII definierte Arbeitsgemeinschaft der geeignete Ort, an dem solche Aushandlungsprozesse vollzogen sowie Umsetzungsziele vereinbart und festgeschrieben werden können.

Im Hinblick auf die Rolle und Funktion der überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landesjugendämter) im System der Kindertagesbetreuung weist der Deutsche Verein auf zwei zentrale Aspekte und Entwicklungen hin:

Die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen sicherstellen, dass die örtlichen Prozesse der Qualitätsentwicklung und -sicherung in die allgemeinen und be-

²⁵ Siehe Fußn. 7, 559.

²⁶ Vgl. Fußn. 7, 557; zur Gleichordnung vgl. Wiesner, R., in: Wiesner (Hrsg.): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, München 2011, § 4, Rdnr. 5

reichsspezifischen Fachdiskussionen (Kindertagesbetreuung) auf überörtlicher (Landes-, Bundes-, internationaler) Ebene eingebettet bleiben und die örtlichen Träger in ihrer Arbeit unterstützt werden. Der Stellungnahme der Bundesregierung zum 14. Kinder- und Jugendbericht ist zu entnehmen, dass sie die Auffassung der Berichtskommission teilt, wonach sich der dreistufige föderale Aufbau von Kompetenzen und Strukturen in der Kinder- und Jugendhilfe bewährt hat und Aufsichtsaufgaben für einen wirksamen Kinderschutz auch künftig auf überörtlicher Ebene wahrzunehmen seien.²⁷ In diesem System stellen die Landesjugendämter eine überörtliche Fachebene dar, die in ihrer Zweigliedrigkeit geeignet ist, für die verwaltungsmäßige Umsetzung der Beratungs-, Erlaubnis- und Aufsichtsaufgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung Sorge zu tragen.

Zudem zeichnet sich in den letzten Jahren noch eine andere Tendenz im Bereich der Kindertagesbetreuung ab, nämlich die Ausgliederung von Aufsichtsaufgaben überörtlicher Träger öffentlicher Jugendhilfe hin zu örtlichen Trägern (Jugendämtern). § 85 Abs. 2 SGB VIII sieht zwar vor, dass die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen in die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers fällt,²⁸ aber gleichwohl ist eine Kommunalisierung nach jeweiliger Landesregelung möglich (Art. 84 Abs. 1 GG). Nach Ansicht des Deutschen Vereins sollte diese Aufgabe aus fachlichen Gründen weiterhin von einer übergeordneten Behörde vollzogen werden. Erstens ist das Instrument der Aufsicht das einzige der Landespolitik zur Verfügung stehende Instrument, um die Einheitlichkeit erbrachter Leistungen im landesweiten Vergleich zumindest in wesentlichen Teilbereichen der Kindertagesbetreuung zu kontrollieren,²⁹ einheitliche Standards durchzusetzen und ihrer Verantwortung für die ihr anvertrauten, besonders schutzbedürftigen Kinder gerecht zu werden. Zweitens zeigen die Erfahrungen aus anderen Bereichen, dass zur Vermeidung zu enger Verflechtungen zwischen Leistungsträgern und Leistungsanbietern ein neutraler Akteur äußerst sinnvoll ist. Der Deutsche Verein weist in diesem Zusammenhang deutlich darauf hin, dass die Landesjugendämter die hier genannten Aufgaben nur mit einer entsprechenden Personalausstattung und im

²⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission, Bericht der Sachverständigenkommission, Berlin 2013, Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 17/12200, 14.

²⁸ Aufsicht nach den §§ 45, 46 SGB VIII.

²⁹ Z.B. bei der Sicherstellung des Kinderschutzes, der Umsetzung von Beteiligung und Beschwerderechten von Kindern in Kindertageseinrichtungen, aber auch in Kindertagespflege.

Rahmen einer guten Kooperation mit den örtlichen öffentlichen Trägern und den Verbänden der freien Träger erfüllen können.

Der Deutsche Verein schließt sich deshalb der Empfehlung der Berichtskommission des 14. Kinder- und Jugendberichts an, dass die Landesjugendämter in ihrer Zweigliedrigkeit perspektivisch „als fachliche Kompetenzzentren für die Kinder und Jugendhilfe zwecks wirksamer Wahrnehmung von öffentlicher Verantwortung auf Landesebene fortentwickelt werden – mit ihren Landesjugendhilfeausschüssen als Foren für die landesweite Fachdiskussion in der Kinder- und Jugendhilfe“.³⁰ In diesem Prozess sind auch die Landesjugendämter selbst bzw. die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG LJÄ) aufgefordert, sich als fachpolitische Aufsichts- und Beratungsbehörde zu positionieren.

3. Kooperation, Partnerschaften und Kontinuität als Qualitätsmerkmale

3.1 Erziehungspartnerschaft zwischen Eltern und Fachkräften

(§ 22 a Abs. 2 Nr. 1 und Satz 2 SGB VIII)

Das Zusammenwirken von Fachkräften, Eltern und Kindern ist ein Kernstück der pädagogischen Arbeit. Wenngleich die Pflege und Erziehung der Kinder gemäß Art. 6 Abs. 2 GG im Verantwortungsbereich der Eltern liegt, tragen Fachkräfte und Eltern – in unterschiedlicher Weise – gemeinsam Erziehungs- und Bildungsverantwortung. Zentraler Ausgangspunkt jeder Erziehungspartnerschaft ist nach § 22 a Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII das Wohl des Kindes. Für das Aufwachsen der Kinder ist deshalb eine gelingende Erziehungspartnerschaft grundlegend, denn die Kinder spüren, wenn die für sie elementaren Beziehungen der Erwachsenen gestört sind.³¹ Insbesondere vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verschiebung zwischen öffentlicher und privater Verantwortung für die Erziehung, Bildung und Betreuung ist es für das Aufwachsen von Kindern zentral, dass die Familie als ihr erster Lebens- und Bildungsort vonseiten der Fachkräfte als solche anerkannt und wertgeschätzt wird.

³⁰ Vgl. Fußn. 27, 391.

³¹ Vgl.: Roth, X.: Handbuch Bildungs- und Erziehungspartnerschaft. Zusammenarbeit mit Eltern in der Kita, Freiburg 2010.

Zugleich erleben die Fachkräfte, dass die Wünsche und Erwartungen von Eltern an das, was die Einrichtungen für das je eigene Kind leisten soll, enorm gestiegen sind und vielfältiger werden. Es gilt deshalb, unterschiedliche Erziehungskulturen so aufeinander abzustimmen und zu verbinden, dass sie die Entwicklung und das Wohl des Kindes befördern. Leitendes Ziel von Erziehungspartnerschaften sollte die Entwicklung eines gemeinsamen Bildungs- und Erziehungsverständnisses sein. In diesem Zusammenhang bietet die Kindertageseinrichtung zudem einen guten Ort, an dem die Zugänge zu Angeboten der Familienbildung und -beratung geebnet werden und die Angebote mitgestaltet werden können. Hier hat sich bspw. eine regelmäßige Präsenz der Erziehungsberatung durch Sprechstunden in Kindertageseinrichtungen bewährt. Sie erleichtert den Eltern den Zugang zur Beratung. Insbesondere Familien mit Migrationshintergrund werden so besser erreicht. Die Mehrzahl der Erziehungs- und Familienberatungsstellen hat sich konzeptionell auch auf die Arbeit mit Familien mit Säuglingen und Kleinkindern eingestellt.

Eltern sind als Gruppe mit ihrer Perspektive und ihren Erfahrungen Teil des Systems und damit aktiv in wesentliche Prozesse einzubeziehen.³² Nach Auffassung des Deutschen Vereins ist es deshalb unumgänglich, Eltern in geeigneten Formaten stärker in den Diskurs zu Fragen der Qualität und der konzeptionellen Ausgestaltung von Kindertageseinrichtungen einzubinden.

Der Deutsche Verein stellt schließlich fest, dass angemessene Zeitressourcen für die Gestaltung von Erziehungspartnerschaften zur Verfügung zu stellen sind. Zudem müssen Träger und Ausbildungsinstitutionen sowie Fort- und Weiterbildungsanbieter darauf hinwirken, dass die gegenwärtigen und zukünftigen Fachkräfte die entsprechenden Haltungen entwickeln (können).

3.2 Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (§ 22 a Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII)

Bereits 2011 hat sich der Deutsche Verein in seinem Positionspapier zur Kindertagespflege ausführlich zu Fragen der Kooperation zwischen Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen geäußert.³³ Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen sind nach

³² Vgl. zum kollektiven Elternrecht: Wiesner (Fußn. 26), § 22 a Rdnr. 8.

³³ Vgl. Fußn. 2, 249 f.

Auffassung des Deutschen Vereins gleichrangige, aber unterschiedliche Angebote im System der Kindertagesbetreuung.³⁴ Inzwischen hat sich die Kindertagespflege in Deutschland weiter etabliert. Gemäß § 22 a Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sicherstellen, dass die Fachkräfte in den Einrichtungen mit Tagespflegepersonen zusammenarbeiten. Denn mit Blick auf das Aufwachsen von Kindern, die beide Angebote nutzen, ist eine intensive und funktionierende Kooperation insbesondere für die Gestaltung des Übergangs von zentraler Bedeutung. Ein gelingendes Zusammenwirken von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege im o.g. Sinne ist entscheidend für eine bedarfsgerechte Unterstützung von Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit aber auch hinsichtlich der individuellen Bedarfe von Kindern. Gleichzeitig stellt die Realisierung einer guten Kooperation eine der größten Herausforderungen dar.

Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb, insbesondere in Schulungen und Qualifizierungen der Fachberater/innen und Einrichtungsleitungen das Thema „Kindertagespflege“ und „Kooperation mit Kindertagespflege“ aufzunehmen. Des Weiteren empfiehlt der Deutsche Verein, im Rahmen der Jugendhilfeplanung für den Bereich der Kindertagesbetreuung darauf hinzuwirken, dass die Angebote Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege als gleichrangig berücksichtigt werden. Zudem spricht sich der Deutsche Verein je nach örtlichen Gegebenheiten für die Etablierung einer strukturell gesicherten Zusammenarbeit zwischen den Fachberatungen beider Angebotsformen (z.B. in Verbundsystemen) aus.³⁵

Schließlich bedarf es nach Ansicht des Deutschen Vereins der Entwicklung eines übergreifenden Qualitäts- und Bildungsverständnisses für die Arbeit in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Hier ist nicht nur das in beiden Feldern tätige Personal gefragt, sondern auch die fachpolitischen und verantwortlichen Akteure auf Bundes- und Landesebene.

³⁴ Vgl. Fußn. 2, 251, sowie Meysen, T./Beckmann, J.: Rechtsanspruch U3: Förderung in Kita und Kindertagespflege. Inhalt | Umfang | Rechtsschutz | Haftung, 2013; Wiesner, R. u.a.: Der Anspruch auf frühkindliche Förderung und seine Durchsetzung. Folgen der Nichterfüllung des Anspruchs. Gutachten, 2. Aufl., Wiesbaden 2013.

³⁵ Zur Ressourcenausstattung und den Rahmenbedingungen von Fachberatung siehe Fußn. 2, 246.

3.3 Kindertageseinrichtungen im Gemeinwesen³⁶ (§ 22 a Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII)

Gemäß § 22 a Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII umfasst der gesetzliche Auftrag von Kindertageseinrichtungen auch die Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen kind- und familienbezogenen Diensten im Gemeinwesen, ausdrücklich mit der Familienbildung und Erziehungsberatung. Andererseits führen gesellschaftliche Veränderungen, sei es in den Familien, der Arbeitswelt oder im Kontext von Migration, Integration, Inklusion, ungleich verteilter Teilhabechancen dazu, dass Kindertageseinrichtungen mehr und mehr Aufgaben übernehmen, die vormals durch das sozialräumliche und familiäre System übernommen wurden.

Kindertageseinrichtungen werden aufgrund ihrer Präsenz im Gemeinwesen, der niedrigschwelligen Erreichbarkeit und zentralen Bedeutung für die frühzeitige, teils präventiv wirkende Unterstützung der Familien bei der Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder mehr und mehr zu „sozialen Zentren“ innerhalb des Gemeinwesens. Auf diese Ausweitung des Auftrages reagier(t)en Träger und Kindertageseinrichtungen in den letzten Jahren durch konzeptionelle und strukturelle Veränderungen hin zu mehr Familien- und Gemeinwesenorientierung. Dabei kann es sich um eine „familienzentrierte Kita“ handeln, die sich als Treffpunkt versteht und offene Räume für vieles anbietet (Familientreffen, Bildungsangebote für Väter und Mütter, Vereinstreffen etc.) oder eine Kindertageseinrichtung, die sich der Bedürfnisse der Familien bewusst ist, um die Angebote, Institutionen im Umkreis weiß und sich durch andere Anbieter unterstützt sieht, oder schließlich ein „Zentrum“, in dem sich soziale Leistungen aller Art unter einem Dach verorten.³⁷ Welche konkreten Angebotsformen letztlich gefunden werden, ist abhängig von den Gegebenheiten und Möglichkeiten vor Ort.

Grundsätzlich begrüßt der Deutsche Verein diese konzeptionellen Veränderungen der Kindertageseinrichtungen hin zu mehr Familien- und Gemeinwesenorientierung als notwendige Antwort auf die gesellschaftlichen Veränderungen. Unbenommen dessen, dass die Kindertageseinrichtungen ihren Auftrag nach § 22 a Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII erfüllen und adäquate Antworten (mit Blick auf Konzeption, Personal und Struktur) finden müssen, warnt der Deutsche Verein jedoch Bund und Länder davor, Kindertageseinrichtun-

³⁶ Siehe zur Erklärung Fußn. 19.

³⁷ Vgl. Fußn. 31, 172.

gen mit Aufgaben- und Auftragserweiterungen zu überfrachten. Außerdem müssen die räumlichen, sächlichen, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen mit der konzeptionellen Ausrichtung und den Schwerpunktsetzungen unbedingt korrespondieren. Denn nur dann kann das Ziel, ein hochwertiges Angebot für alle Kinder und ihre Familien zu schaffen, erreicht werden, ohne dass es zu einer dauerhaften Überlastung der Kindertageseinrichtungen und der darin tätigen Fachkräften kommt. Schließlich sieht der Deutsche Verein auch die Akteure auf örtlicher Ebene gefordert, die Kooperation und Verzahnung zwischen den familienbezogenen Infrastrukturleistungen zu unterstützen, um ein qualitativ hochwertiges Gesamtsystem unterstützender Angebote für Familien und der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern zu gestalten und zu gewährleisten. Hier bieten die Arbeitskreise und Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII den geeigneten Rahmen für den Aufbau solcher Netzwerke.³⁸

3.4 Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Schule (§ 22 a Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII)

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Fachkräfte in den Einrichtungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe mit den Schulen zusammenarbeiten, um einen guten Übergang in die Schule zu unterstützen und zu sichern (§ 22 a Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII). Trotz der Prämisse, nicht nur einen „am Kind orientierten“ Übergang zu ermöglichen, sondern zugleich einen kontinuierlichen Prozess gemeinsamer Verantwortung zu gestalten,³⁹ zeigen sich in der Praxis einige Problemlagen, die bis dato noch nicht hinreichend gelöst sind.

Es treffen hier zwei Systeme aufeinander, die ein jeweils eigenes Verständnis vom Kind und von Bildung haben. Vonseiten der Schule richtet sich zuvorderst die Erwartung an Kindertageseinrichtungen, dass die Kinder beim Schuleintritt mit durch die Schule definierten Kompetenzen und Fertigkeiten ausgestattet sind. Die pädagogische Arbeit in Kindertageseinrichtungen geht aber von einem ganzheitlichen, entwicklungsorientierten

³⁸ Vgl. u.a. BAG LJÄ: Kooperation und Vernetzung von Kindertageseinrichtungen im Sozialraum, beschlossen auf der 101. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 8. bis 10. November 2006 in Kiel.

³⁹ Vgl. Fußn. 38 und Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 05.06.2009 und Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 18.06.2009: Den Übergang von der Tageseinrichtung für Kinder in die Grundschule sinnvoll und wirksam gestalten (Das Zusammenwirken von Elementarbereich und Primarstufe optimieren), www.jfmk.de.

Bild vom Kind (z.B. mit Blick auf Bedürfnisse, Ressourcen und Kompetenzen, Zeittaktungen) und einem darauf beruhenden Bildungsverständnis aus. Besonders deutlich wird dies bspw. bei den Sprachstanduntersuchungen und Sprachtests. Während die Bildungspläne und -programme der Länder für die elementare Bildung die individuell verschiedenen Zeitfenster in der kindlichen Entwicklung berücksichtigen, setzen die auf die „Schulreife“ ausgerichteten Sprachstanderhebungen und -tests auf festgelegte Erhebungszeiträume und gleiche Erhebungsmethoden für alle Kinder einer Alterskohorte. Individuelle Unterschiede in der kindlichen Entwicklung werden durch diese Verfahren ausschließlich unter Leistungsgesichtspunkten bewertet, was den in der Kindertagesbetreuung zum Tragen kommenden Bildungsansätzen widerspricht. Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses vom Kind und von Bildung zwischen Schule und Kindertageseinrichtung.

Derzeit impliziert die einseitige Kooperationsverpflichtung auf Seiten der Kindertageseinrichtungen eine gewisse „Rangordnung“ und hemmt ein Zusammenwirken auf Augenhöhe. Der Deutsche Verein begrüßt deshalb ausdrücklich, dass einige Länder inzwischen mittels Initiativen oder gesetzlichen Neuregelungen die Kooperationsverantwortung aufseiten der Schulen stärker in den Blick nehmen bzw. festschreiben. Des Weiteren bestehen zwischen Erzieher/innen und Grundschullehrer/innen unterschiedliche Qualifikationsgrade und bis auf wenige landesspezifische Ausnahmen getrennte Ausbildungs- und Qualifizierungswege, die ebenfalls eine Kooperation erschweren. Deshalb begrüßt der Deutsche Verein die Entwicklung erster Modelle gemeinsamer Ausbildungs- und Studiengänge sowie gemeinsamer Fort- und Weiterbildungen. Er plädiert für weitere Initiativen dieser Art.

Der Deutsche Verein fordert zugleich alle Länder auf, Rahmenregelungen zu schaffen, die eine Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Schulen sowohl ermöglichen als auch sicherstellen und die zu einer gelingenden Übergangsgestaltung zwischen den Systemen beitragen.

3.5 Kinder und ihre Familien im Fokus – Bedarfsorientierung

(§ 22 a Abs. 3 SGB VIII)

Der Auftrag von Kindertageseinrichtungen ist es, das Kind in seiner Entwicklung zu fördern und die Erziehung, Bildung und Betreuung in der Familie zu unterstützen. Zwischen diesem Auftrag und der ebenso gesetzlich fixierten Anforderung, Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu unterstützen und dem Wunsch vieler Eltern nach mehr Kindertagesbetreuungsangeboten nachzukommen, besteht in der Praxis oft ein Spannungsverhältnis. Dennoch darf das Kindeswohl nicht aus dem Blickfeld geraten.⁴⁰ Vielmehr ist es bei allen Maßnahmen von öffentlich verantworteten, aber auch privaten Einrichtungen sozialer Fürsorge nach Art. 3 Abs. 1 UN-KRK vorrangig zu berücksichtigen. In den letzten Jahren ist ein direktes und indirektes Hineinwirken der Wirtschaft in das Familienleben zu beobachten. Das betrifft bspw. die Erwartungen von Arbeitgebern nach mehr Mobilität und Flexibilität erwerbstätiger Eltern, die Diskussion um die frühestmögliche Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit und die zunehmende Entgrenzung von Familienleben und Arbeitswelt. Hinzu kommen die für Familien aus sozial benachteiligten Lebenssituationen ungleich verteilten Teilhabechancen an öffentlich geförderten Kindertagesbetreuungsangeboten. Angesichts dessen sind Träger und Einrichtungen gefordert, ihre Angebote unter dem Fokus der in Art. 3 Abs. 1 UN-KRK festgelegten Vorrangigkeit des Kindeswohls zu überprüfen.

Es ist hinreichend bekannt, dass sich das soziale Umfeld auf die Qualität von Kindertageseinrichtungen auswirkt. Dieser Sachverhalt wurde im 14. Kinder- und Jugendbericht aufgegriffen und mit der Forderung verknüpft, den Blick verstärkt auf Mechanismen zu richten, die bereits vorhandene soziale Ungleichheiten institutionell sogar noch verstärken können.⁴¹ In dem Maße, in dem regionale und soziale Ungleichheiten zunehmen, stellt sich deshalb die Frage, wie Kindertageseinrichtungen dem begegnen können und in die Lage versetzt werden, für ein Qualitätsniveau zu sorgen, das im Interesse der Kinder erforderlich ist. Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass z.B. in städtischen und ländlichen Räumen mit einem hohen Anteil von Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache vergleichsweise höhere Ressourcen für die Sprachförderung zur Verfügung stehen

⁴⁰ Vgl. hierzu auch Meysen u.a. (Fußn. 34).

⁴¹ Vgl. u.a. Fußn. 27, 112, sowie Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildungsbericht Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, Bielefeld 2012, 7 und 56 ff.

müssen. Ebenso sollten Einrichtungen in sozioökonomisch benachteiligten Stadtteilen mehr finanzielle und personelle Ressourcen für bestimmte Zusatzangebote, für die die Eltern keine zusätzlichen Gelder aufbringen können (musikalische Früherziehung, Ausflüge, Theaterbesuche, gesundes Essen o.ä.), erhalten.

Angesichts der sich zunehmend ausdifferenzierenden Bedarfslagen von Eltern mit Blick auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung und des derzeitigen Platzausbaubedarfs insgesamt ist es mancherorts unumgänglich, kurzfristig Übergangslösungen zu finden. Gleichwohl dürfen diese nicht zu einer schleichenden Standardabsenkung führen. Zwingend notwendig sind hier deshalb unter der Voraussetzung, dass der bedarfsgerechte Ausbau der Kindertagesbetreuung weitergeht, regional verantwortbare zeitliche Festlegungen zur Befristung dieser Übergangslösungen (z. B. im Baubereich, Erhöhung der Kinderzahl in den Gruppen, Platzsharing, Umnutzung von Räumen). Grundsätzlich muss bei Übergangslösungen und der Angebotsflexibilisierung⁴² nach Auffassung des Deutschen Vereins die folgende Prämisse gelten: Je mehr Flexibilisierung, desto höher sind auch die zu erfüllenden Qualitätsanforderungen.⁴³ So ist hierbei zum einen zu berücksichtigen, dass der Personalmehrbedarf, der durch den mit bestimmten Übergangslösungen/Flexibilisierungen verbundenen Mehraufwand entsteht, zur Verfügung gestellt werden muss. Zugleich darf aber die Ausweitung der Personalquantität nicht zulasten der Personalqualität gehen.

3.6 Inklusion in Kindertageseinrichtungen

Der Deutsche Verein fordert Bund und Länder auf, die völkerrechtlichen Vereinbarungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verbindlich in alle Gesetze und Verordnungen des Bundes, der Länder und nachgeordneten Instanzen zu transformieren und so die gleichberechtigte Teilhabe aller Kinder an der Gemeinschaft in Kindertageseinrichtungen weiterzuentwickeln. Das Recht auf inklusive Bildung (Art. 24 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 UN-BRK) verlangt von allen staatlichen Ebenen, die nötigen Umsetzungs-

⁴² Die Flexibilisierung bezieht sich hier auf die Erweiterung der Öffnungszeiten, die Differenzierung der individuellen Betreuungszeiten und die Vernetzung unterschiedlicher Angebotsformen.

⁴³ Vgl. BAG LJÄ: Flexible Angebotsformen der Kindertagesbetreuung“ Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, beschlossen auf der 104. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 23. bis 25. April 2008 in Chorin.

schritte unter Einbeziehung vorhandener Ressourcen und Wahrung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zügig, zielgerichtet und wirksam voranzubringen.

Grundvoraussetzung für eine gelingende Implementierung von Inklusion in Kindertageseinrichtungen⁴⁴ ist ein gemeinsam zu entwickelndes Verständnis von Inklusion. Sie kann in Kindertageseinrichtungen nur gelingen, wenn sich das Gemeinwesen insgesamt dafür stark macht, Barrieren abbaut und ermöglicht, dass „alle Menschen mit und ohne Behinderungen, alte und junge Menschen, Menschen mit und ohne Migrationshintergrund“⁴⁵ selbstbestimmt teilhaben können. § 22 a Abs. 4 SGB VIII besagt, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den Trägern der Sozialhilfe bei der „Planung, konzeptionellen Ausgestaltung und Finanzierung des Angebots“ zusammenarbeiten sollen. Dies bedarf einer vernetzten kommunalen Planung, die über die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Sozialhilfe hinausgeht und – wie gesagt – auch das Gemeinwesen umfasst, in dem die Kindertageseinrichtungen verortet sind. Für den Bereich Erziehung, Bildung und Betreuung im Bereich der Kindertagesbetreuung empfiehlt der Deutsche Verein, die Jugendhilfeplanung mit der Federführung zu beauftragen.

Vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrungen mit gemeinsamer Erziehung, Bildung und Betreuung in integrativen Einrichtungen ist es möglich, pädagogische Konzepte für alle Kindertageseinrichtungen zu entwickeln. Aus der Verpflichtung zur inklusiven Bildung, die die individuelle Unterstützung von Kindern noch stärker in den Mittelpunkt pädagogischen Handelns rückt, ist die Implementierung des Themas Inklusion sowohl in den Einrichtungskonzepten als auch in der Aus-, Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte, z.B. im Hinblick auf die Stärkung der und Vermittlung von inklusiv ausgerichteten Haltungen und Kompetenzen, notwendig. Die weitere Implementierung und Umsetzung der Inklusion erfordert zudem eine bessere Personalausstattung. Zugleich sind auch die Träger von Einrichtungen gefordert, bei dem Thema Inklusion nicht nur die Einrichtungen in den Blick zu nehmen, sondern sich auch selbst als Organisation mit Inklusion auseinanderzusetzen.

⁴⁴ Die Umsetzung von Inklusion bedeutet eine konzeptionelle und strukturelle Neujustierung der Kindertageseinrichtungen. Die Diskussion um inklusive Kindertageseinrichtungen unter dem o.g. weitreichenden Blickwinkel steht noch am Anfang und kann an dieser Stelle nicht adäquat bearbeitet werden. Vgl. auch zum Verständnis von Inklusion: Erstes Diskussionspapier des Deutschen Vereins zu inklusiver Bildung, NDV 5/2011, 197 f.

⁴⁵ Vgl. hierzu: Eckpunkte des Deutschen Vereins für einen inklusiven Sozialraum, NDV 1/2012, 15 ff.

Als problematisch in der Realisierung inklusiver Teilhabechancen, vor allem für Eltern von Kindern mit Behinderungen, erweisen sich die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Finanzierungsregelungen. Der Deutsche Verein fordert deshalb Bund und Länder auf, die bereits in der Stellungnahme der Bundesregierung zum 13. Kinder- und Jugendbericht angemahnte Klärung⁴⁶ zügig herbeizuführen. Dabei muss nicht nur die individuelle Gewährleistung der notwendigen Hilfen transparenter und einfacher möglich sein; auch die Träger von Kindertageseinrichtungen brauchen zur Steuerung ihrer Ressourcen, insbesondere zur Personalplanung, eine dauerhafte und verlässliche Finanzierung.

4. Exkurs: Neujustierung des Finanzierungssystems der Kindertagesbetreuung im Hinblick auf die Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität

Die Fragen der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen und damit auch die der Qualitätsentwicklung und -sicherung in den Angeboten hat der Bundesgesetzgeber nicht bundesweit geregelt, sondern überlässt dies gem. § 74 a SGB VIII den Ländern. Allerdings führt derzeit die landesspezifische Ausgestaltung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung zu einer zunehmenden Ungleichheit zwischen den Ländersystemen.⁴⁷ Zudem tragen neben den Trägern der freien Jugendhilfe und den Eltern durch die Zahlung von Elternbeiträgen vor allem die Kommunen die Hauptlast des Ausbaus, die ihn trotz der stellenweise sehr angespannten Finanzlage ihrer Haushalte mit Unterstützung der Träger der freien Jugendhilfe weiter vorangetrieben haben. Der Deutsche Verein konstatiert außerdem eine anhaltende Unterfinanzierung des Kindertagesbetreuungssystems. Noch beträgt der Finanzierungsanteil 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und nicht wie im europäischen Vergleich gefordert 1 % – und das trotz der enormen finanziellen Aufwendungen von Kommunen, Trägern, Ländern und Bund.⁴⁸ Der Deutsche Verein er-

⁴⁶ BMFSFJ: 13. Kinder- und Jugendbericht 2009, Stellungnahme der Bundesregierung, 16 ff.

⁴⁷ Dies zeigt sich beispielsweise in folgenden finanzierungsrelevanten Aspekten wie Personalausstattung, Beitragsgestaltung, Investitionskosten und Beteiligung an den laufenden Betriebskosten, Finanzausstattung der Kommunen und Träger sowie schließlich in der Frage der Umsetzung des Konnexitätsprinzips vonseiten der Länder. Vgl. hierzu u.a. Ländermonitoring frühkindlicher Bildungssysteme der Bertelsmann-Stiftung, www.laendermonitor.de; Institut der Deutschen Wirtschaft: Kindergartenmonitor 2009/2010. Ein Vergleich der 100 größten Städte Deutschlands. Bericht der IW Consult GmbH Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln 2010; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Fußn. 41), 55.

⁴⁸ Vgl. u.a. ifo Institut: Kinderbetreuung. Im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. ifo Forschungsberichte Nr. 59, München 2013, 196 f.; Auto-

achtet es angesichts der genannten Punkte als dringend erforderlich, dass es zu einer besseren Lastenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen kommt⁴⁹ und eine dauerhafte Finanzierungsbeteiligung (insbes. an den laufenden Betriebskosten) des Bundes und der Länder sicher zu stellen ist. Zudem sollte geprüft werden, inwieweit sich auch die Wirtschaft am weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuungsangebote beteiligen kann.

Angesichts der in Kap. 3.5 dargestellten Gefahr, soziale Ungleichheiten institutionell zu verfestigen, erscheint es vordringlich, Finanzierungsmodelle zu entwickeln, die dem unterschiedlichen Ressourcenbedarf von Einrichtungen mit besonderen, zusätzlichen Bedarfen (z.B. in der Sprachförderung) Rechnung tragen. Ein möglicher Lösungsweg könnte in einem Finanzierungsmodell liegen, das aufbauend auf einer Regelfinanzierung eine zweckgebundene zusätzliche Finanzierungskomponente vorsieht, die sich an den Angebots- und Anforderungsprofilen von Kindertageseinrichtungen orientiert. Eine zentrale Herausforderung wird sein, forschungs- und erfahrungsbasierte Kriterien zu entwickeln, die für eine bedarfsabhängige Finanzierungskomponente zu berücksichtigen wären (z.B. Merkmale des Sozialraums, der Gruppenzusammensetzung, Angebotsspektrum der Einrichtung).

Der Deutsche Verein wiederholt an dieser Stelle zwei seiner bereits 2011 und 2012 formulierten Forderungen:⁵⁰ eine Neujustierung des Finanzierungssystems der Kindertagesbetreuung, die sich an den hier beschriebenen Aspekten ausrichten sollte. Die für das Betreuungsgeld eingeplanten Finanzmittel sollten in die qualitative Weiterentwicklung und den quantitativen Ausbau gegeben werden.

rengruppe Bildungsberichterstattung (Fußn. 41), 233, Tab. B3-1A; Sell, S.: Die Kinderbetreuung als Wachstumsfeld – für alle? Bestandsaufnahme und Entwicklungslinien im Spannungsfeld von Ausbau der Angebote, Fachkräftemangel und Finanzierungsregelungen, in: Blickpunkt Jugendhilfe, Heft 3/4-2010, 31–38; ders.: Finanzierungssysteme für Kindertageseinrichtungen aus ökonomischer Sicht, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Heft 1/2009, 114–130, ders.: Klasse und/oder Masse. Die Qualität von Kindertageseinrichtungen zwischen Theorie und Praxis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 22–24/2012, 27–33.

⁴⁹ Vgl. hierzu Vesper, D.: Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung der Kinderbetreuung Entwicklungstendenzen und Perspektiven. In: Sachverständigenkommission 14. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfe in neuer Verantwortung. Materialien zum 14. Kinder- und Jugendbericht, www.dji.de/14_kjb.

⁵⁰ Vgl. NDV 5/2011, 193, und Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Einführung eines Betreuungsgeldes – Wahlfreiheit für Familien vollenden – Betreuungsgeldgesetz, NDV 10/2012, 460.

5. Fazit und Ausblick

Mit dem Inkrafttreten des Rechtsanspruches im Jahr 2013 ist nach Auffassung des Deutschen Vereins sicherlich kein Endpunkt im quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung gesetzt. Im Gegenteil, der Druck auf die Kommunen und Träger wird an dieser Stelle noch einige Jahre fortbestehen, zumal es sich hierbei um einen individuellen Rechts- und keinen Gewährleistungsanspruch handelt. Doch muss aus Sicht des Deutschen Vereins gerade deshalb die Frage der Sicherung und Weiterentwicklung von Qualität und damit verbunden auch die der Inklusion offensiv in den Vordergrund gerückt werden – und das unter dem Fokus des § 1 SGB VIII.

Aufgrund der Tatsache, dass die Verantwortung für die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf die qualitative, personelle, strukturelle und finanzielle Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung bei den Ländern liegt, sieht der Deutsche Verein in erster Linie diese gefordert, für die Gewährleistung und Sicherstellung vergleichbarer Aufwuchsbedingungen von Kindern in der öffentlich verantworteten Kindertagesbetreuung zu sorgen. Das betrifft vor allem die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Arbeit in den Kindertageseinrichtungen. Hierbei sind gleichwohl auch die Träger und Verbände einzubeziehen.

Zudem muss zeitnah eine Neujustierung des Finanzierungssystems in Angriff genommen werden, insbesondere eine adäquate Lastenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Länder, Kommunen sowie der Wirtschaft und den Sozialversicherungsträgern, wenn der quantitative und vor allem der qualitative Ausbau weitergeführt werden soll.

Angesichts der zahlreichen und vielfältigen Entwicklungen im Bereich der Erziehung, Bildung und Betreuung plädiert der Deutsche Verein dafür, die Forschung in diesem Bereich auszuweiten und zu intensivieren. Hierbei sollten verstärkt folgende Gesichtspunkte aufgegriffen werden:

- die Sicht/Perspektive der Kinder und ihrer Eltern auf die qualitative und strukturelle Ausgestaltung von Angeboten der Kindertagesbetreuung,
- die Veränderungen in den Trägerstrukturen und deren Auswirkungen auf die Sicherung und Weiterentwicklung von Qualität in Kindertageseinrichtungen.

Der Deutsche Verein regt zudem an, sich im Rahmen von Forschung sowie (anschließenden) Fachdiskursen mit den Begrifflichkeiten „Wirkung“ und „Wirksamkeit“ sowie im Hinblick darauf mit den Strategien zur Weiterentwicklung und Sicherstellung von Qualität in Kindertageseinrichtungen auseinanderzusetzen.