



DV 02/11 AF II
23. März 2011

Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren¹

Den Ausbau von Angeboten zur Bildung, Erziehung und Betreuung auch für Kinder unter drei Jahren, d.h. gute Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern von Geburt an zu schaffen und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, wird inzwischen nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt. Das Kinderförderungsgesetz 2008 (KiföG) und der am 1. August 2013 in Kraft tretende Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr geben den Rahmen und das Ziel vor. Trotz aller bisherigen Anstrengungen seitens der Kommunen, Träger, Ausbildungsinstitutionen, Bundesländer und des Bundes steht die planmäßige Umsetzung des Rechtsanspruches in Frage. Der hohe Ausbaudruck und die schwierige Lage der öffentlichen, vor allem kommunalen Haushalte, führen vielerorts dazu, dass Fragen der Qualität in den Hintergrund treten. Des Weiteren zeichnet sich ab, dass die Betreuungsquote von 35 % zur Sicherstellung des Rechtsanspruches nicht ausreichen wird. Zudem besteht bereits jetzt ein Mangel an gut qualifizierten Fachkräften, der sich 2013 noch deutlich verschärfen könnte. Will man jedoch Kindern und Eltern gute Kindertagesbetreuung anbieten, darf sich der Ausbau nicht nur auf die Quantität beschränken, sondern muss ebenso eine qualitative Weiterentwicklung der Angebote sowie eine entsprechende Qualifizierung des Personals im Auge behalten. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Deutsche Verein in dem nachstehen-

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Maria-Theresia Münch. Der Deutsche Verein hat unter dem Titel „Ausbau der Kindertagesbetreuung zwischen Notwendigkeit und Machbarkeit“ am 20. Januar 2011 einen Expert/innenworkshop durchgeführt, an dem Vertreter/innen der Kommunalen Spitzenverbände, der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Länder, des Bundes, der Praxis, der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie der Wissenschaft beteiligt waren. Das Eckpunktepapier wurde in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet und fasst zentrale Ergebnisse des Expert/innenworkshops zusammen. Nach den Beratungen in den Fachausschüssen „Soziale Berufe“ und „Jugend und Familie“ wurde es am 23. März 2011 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

den Eckpunktepapier für die Neubemessung einer bedarfsgerechten Betreuungsquote und eine entsprechende Neujustierung der Finanzierungsvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aus. Für den Deutschen Verein erscheint es erforderlich, derzeit alle zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen in den qualitätsorientierten Ausbau zu stecken und deshalb auf Länderebene zunächst von einer weiteren Beitragsfreistellung abzusehen. Darüber hinaus sollte die Bedarfsplanung und -feststellung regional erfolgen. Hierzu müssten die Instrumente kommunaler Selbstverwaltung besser genutzt und alle relevanten Akteure auf kommunaler Ebene eingebunden werden. Aus qualitativen, aber auch fiskalischen Erwägungen heraus, darf – so die Position des Deutschen Vereins – die Frage des Platzbedarfs nicht vom Personalbedarf getrennt werden. Es bedarf zudem gezielter Strategien für die Aufwertung des Berufsfeldes und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen. Hierzu unterbreitet das Papier verschiedene Vorschläge. Zur Sicherung des Fachkräftebedarfs spricht sich der Deutsche Verein – allerdings nur unter bestimmten Bedingungen – für eine Öffnung der Einrichtungen für andere Berufsgruppen aus. Darüber hinaus fordert der Deutsche Verein mehr Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit in der Aus-, Fort- und Weiterbildung.

Das Eckpunktepapier richtet sich an Vertreter/innen auf Landes- und Bundesebene, der Kommunalen Spitzenverbände und der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Expert/innen und Wissenschaftler/innen.

1. Neubemessung einer bedarfsgerechten Betreuungsquote und Neujustierung der Finanzierungsvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Laut aktueller Zahlen der Kinder- und Jugendhilfestatistik und des Statistischen Bundesamtes befanden sich in Deutschland im März 2010 ca. 470.000 Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege. Die Betreuungsquote der unter Dreijährigen betrug zu diesem Zeitpunkt bundesweit 23 %. Bislang angestrebt ist eine bundesdurchschnittliche Betreuungsquote von 35 %, die im Jahr 2013 erreicht werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten noch ca. 229.000 Plätze bis August 2013 geschaffen werden. Vom Bund wurde vorgeschlagen, dass ab 2009 der

Ausbau zu 30 % durch Kindertagespflege und zu 70 % in Kindertageseinrichtungen erfolgen sollte. Unter den genannten Annahmen müssten also noch 72.000 Plätze in der Kindertagespflege und 157.000 in Einrichtungen geschaffen werden. Das Angebot im Jahr 2013 würde sich dann insgesamt auf 700.000 Plätze belaufen. Der Bund geht bisher davon aus, dass hiermit der Bedarf für diese Altersgruppe gedeckt und der Rechtsanspruch sichergestellt werden kann. Allerdings ist der tatsächliche Bedarf an Plätzen für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr für das Jahr 2013 schwer einzuschätzen. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass die avisierte bundesdurchschnittliche Betreuungsquote von 35 % für die unter Dreijährigen nicht ausreichen wird. Die Ergebnisse des DJI Surveys AID:A (Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten) bestätigen grundsätzlich diese Annahme. Im Jahr 2009 ergab eine Befragung der Eltern, dass von einem Betreuungsbedarf für ca. 39 % der unter Dreijährigen auszugehen sei. Dies würde für das Jahr 2013 bedeuten, dass ca. 770.000 Plätze vorgehalten werden müssten. Auch zeigt sich bereits heute, dass die Nachfrage an Betreuungsplätzen in den Ballungsräumen mit 40 % und mehr schon jetzt höher zu beziffern ist. Zudem gibt es zwischen Ost- und Westdeutschland, innerhalb der Bundesländer und zwischen den Kommunen erhebliche Unterschiede im Ausbau der Kindertagesbetreuung. Abzuwarten bleibt, ob die zweite Evaluation des KiföG hier zu neuen Erkenntnissen kommt. Unabhängig davon spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, dass sich Bund, Länder, Kommunen und Träger im Rahmen eines zweiten „Krippengipfels“ zeitnah über eine der aktuellen und regionalen Bedarfssituation angepasste Finanzierung des weiteren Ausbaus verständigen. Vor allem ist zu klären, wie eine zielgerichtete Weitergabe der Finanzmittel insbesondere für die laufenden Betriebskosten an die Kommunen verstetigt werden kann.

2. Ausbau der Kindertagesbetreuung vor Beitragsfreistellung

Die Angebote der Kindertagesbetreuung beitragsfrei zu stellen, ist ein unterstützungswertes Steuerungsinstrument, um die Teilhabe und Bildungschancen von Kindern zu erhöhen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt regt der Deutsche Verein allerdings an, von einer Beitragsfreistellung für ganze Jahrgänge abzusehen, solange hierdurch Mittel gebunden werden, die für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung benötigt werden. Angesichts der schwierigen Haushaltslage in den Kommunen und der bereits bestehenden Beitragsstaffelung nach sozialen Kriterien ist eine Freistellung von Eltern, die durchaus in der Lage sind, die Beiträge zu zahlen, nicht prioritär. Gerade vor

dem Hintergrund wachsender Qualitätsanforderungen und regionaler Disparitäten, d.h. großer Unterschiede in der Beitragsbemessung zwischen angrenzenden Kommunen, ist es nach Ansicht des Deutschen Vereines darüber hinaus erforderlich, sich über eine landeseinheitliche Beitragsgestaltung zu verständigen.

3. Regionale Bedarfsplanung

Aktuelle Zahlen des Statistischen Bundesamtes für 2010 belegen in den Betreuungsquoten ein deutliches Ost-West-Gefälle zwischen den Bundesländern sowie große regionale Unterschiede zwischen den Städten und Landkreisen. Sie liegen hier zwischen 6,9 % und 62,3 %. Hierin zeigt sich, dass die Rahmenbedingungen und die Bedarfe vor Ort, d.h. von Bundesland zu Bundesland und Kommune zu Kommune, sehr unterschiedlich gestaltet sind. Nach Auffassung des Deutschen Vereins bedarf es deshalb einer kleinräumigen Bedarfsplanung und -feststellung, die nach den Gegebenheiten vor Ort vorgenommen werden und sich an den Wünschen und Bedarfen der Eltern orientieren müssen. Der Deutsche Verein geht davon aus, dass es auch in Zukunft einen Betreuungsmix von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege geben wird. Die Annahme der Begründung zum KiföG, dass von den neuen Plätzen für Kinder unter drei Jahren 30 % in Kindertagespflege geschaffen werden sollen, sieht der Deutsche Verein angesichts der gegenwärtigen höchst heterogenen Ausbauentwicklungen jedoch als nicht realistisch und zielführend an. Gleichwohl kommt der Kindertagespflege im System der Kindertagesbetreuung eine große Bedeutung zu, insbesondere für Kinder unter drei Jahren. Sie benötigt deshalb ebenso wie die Kindertageseinrichtungen ein schärferes Profil der Angebote und der Qualifizierung des Personals.

4. Instrumente kommunaler Selbstverwaltung besser nutzen und Einbindung aller relevanten Akteure auf kommunaler Ebene

Der Ausbau und die Sicherstellung eines qualitativ guten und bedarfsorientierten Angebotes der Kindertagesbetreuung ist originäre Aufgabe der Kommunen. Mit dem Jugendhilfeausschuss verfügen sie für deren Umsetzung über ein bewährtes Instrument der kommunalen Selbstverwaltung, auf dessen Rolle und Bedeutung der Deutsche Verein in besonderer Weise in diesem Kontext hinweist. Als Gremium, welches relevante Akteure in der Jugendhilfe versammelt, leistet es nicht nur im Bereich der quantitativen und qualita-

tiven Jugendhilfeplanung, sondern auch in der sozialräumlichen Kinder- und Jugendberichterstattung sowie im Controlling einen wesentlichen Beitrag für die Gestaltung qualitativ guter Rahmenbedingungen. Für eine fachpolitisch erforderliche Steuerung des Verwaltungshandelns über Kontrakte ist der Jugendhilfeausschuss eine gut geeignete Institution. Allerdings zeigt sich in der Praxis vor Ort, dass der Jugendhilfeausschuss in seinen Möglichkeiten stellenweise nur unzureichend genutzt oder ihm mancherorts auch nicht die Bedeutung eingeräumt wird, die er seitens des Gesetzgebers (§ 71 SGB VIII) hat. Für den weiteren Ausbau sind nach Auffassung des Deutschen Vereins des Weiteren strategische Partnerschaften mit örtlichen Betrieben, Fachschulen bzw. Fachakademien und Hochschulen von großem Vorteil mit dem Ziel, alle an der Sicherstellung eines qualitativ guten Kindertagesbetreuungsangebotes Beteiligten einzubeziehen. Angesichts der demografischen Entwicklung ist zudem die Entwicklung von baulichen Konzepten erforderlich, die eine andere Nachnutzung des Gebäudes als die durch eine Kindertageseinrichtung ermöglichen. Hierzu bedarf es einer kreativen Zusammenarbeit mit Architekt/innen wie auch Bauträgern.

5. Personalbedarf nicht vom Platzbedarf trennen

Nach Auffassung des Deutschen Vereins kann die Frage nach dem Platzbedarf nicht abgekoppelt werden von der nach dem Personalbedarf. Allerdings divergieren die Schätzungen hinsichtlich des zu erwartenden Personalbedarfs bis 2013 erheblich, da sie von unterschiedlichen Rahmenbedingungen ausgehen oder sich nur auf den Personalbedarf, aber nicht auf den Fehlbedarf (Personalbedarf abzüglich der zu erwartenden Absolvent/innen der verschiedenen Fachausbildungen) beziehen. Eine Studie des Forschungsverbundes DJI/TU-Dortmund bei der viele verschiedene Einflussfaktoren berücksichtigt wurden, kommt zu dem Schluss, dass bei unveränderten Rahmenbedingungen zur Erreichung des Ziels von 35 % im Zeitraum von 2010 bis 2013 noch ca. 9.500 Fachkräfte in diesem Zeitraum ausgebildet bzw. anderweitig rekrutiert werden müssten. Sollte sich allerdings ein Betreuungsbedarf von bundesweit 39 % bzw. 37 % in Westdeutschland einstellen, gäbe es zwischen 2010 und 2013 einen erheblich höheren Fehlbedarf von ca. 25.000 Fachkräften. Angesichts dessen, dass bei der damaligen Festlegung der Betreuungsquote von 35 % die Personalfrage (Bedarf und Kosten) unberücksichtigt blieb, erscheint es nach Ansicht des Deutschen Vereins dringend erforderlich, bei einer Bedarfsneubemessung und einer entsprechend neu zu verhandelnden Finanzie-

rungsvereinbarung den Personalbedarf sowie dessen Kosten einzubeziehen. Es sollte zudem ein nach den pädagogischen Erfordernissen angepasster Betreuungsschlüssel in den landesrechtlichen Regelungen ausgewiesen werden. Der Deutsche Verein empfiehlt, nachvollziehbare Angaben hinsichtlich der Verteilung der Arbeitszeitanteile für die unterschiedlichen Aufgaben im pädagogischen Alltag in die Landesgesetze aufzunehmen. Dazu gehören neben der unmittelbaren Arbeit mit dem Kind beispielsweise ebenso die Arbeitszeitanteile für Elterngespräche, Dokumentation und Vor- und Nachbereitung. Schließlich sollte die Fachberatung als Qualitätsentwicklungs- und Sicherungsinstrument in den Kindertagesstätten und für die Kindertagespflege bundesweit in die Landesausführungsgesetze aufgenommen sowie mit ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden.

6. Aufwertung des Berufsfeldes und Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Der Deutsche Verein sieht dringenden Handlungsbedarf in der Aufwertung des Berufsfeldes der Erzieher/innen und einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Neben öffentlich wirksamen Imagekampagnen für den Beruf der Erzieher/innen sollten die Binnenbedingungen, in denen die Fachkräfte gegenwärtig arbeiten, den steigenden und neuen Anforderungen in der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter drei Jahren angepasst werden. Der bereits genannte und ein an den pädagogischen Erfordernissen angepasster Betreuungsschlüssel würde einerseits den besonderen Bildungs- und Betreuungsbedürfnissen der Kinder in diesen frühen Jahren Rechnung tragen und andererseits zu einer zeitlichen Entschleunigung im Arbeitsalltag der Fachkräfte führen. Darüber hinaus fordert der Deutsche Verein die Entwicklung neuer Konzepte für eine alters- und alternsgerechte Personalentwicklung. Hierfür muss die wissenschaftliche (Begleit)Forschung ausgebaut werden. Des Weiteren regt der Deutsche Verein eine Überprüfung der tariflichen Vergütung von Erzieher/innen im Gefüge aller anderen Berufsgruppen im Bereich der Sozialen Arbeit wie auch im Hinblick auf die Vergütung von Bachelor-Absolvent/innen an. Zudem behindert die bestehende Einstufungspraxis nach dem TVöD bei Arbeitsplatzwechsel die Mobilität von Arbeitnehmer/innen erheblich und verschärft die Mangelsituation an Fachkräften in der Kindertagesbetreuung weiter. Die Ausbreitung befristeter Beschäftigungsverhältnisse kontrastiert die gesellschaftlich erwünschte Aufwertung des Erzieher/innenberufs und erschwert die Personalplanung und -gewinnung in bedeutendem Maße. Hinsichtlich der Qualifikation der Leitungskräfte in

den Einrichtungen fordert der Deutsche Verein, dass diese perspektivisch über einen einschlägigen Hochschulabschluss oder vergleichbare Qualifikationen verfügen sollten.

7. Öffnung für und Einbeziehung andere/r Berufsgruppen

Kindertageseinrichtungen öffnen sich zunehmend in den Sozialraum. Von Erzieher/innen werden hierfür adäquate Qualifikationen erwartet. Deshalb spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, dass die in den Einrichtungen tätigen Fachkräfte durch entsprechende Weiterbildungen Einblicke und regulierte Zugänge in andere Praxisfelder der Sozialen Arbeit (z.B. ASD, Streetwork, Jugendsozialarbeit etc.) erhalten. Dies würde die Kompetenzen von Erzieher/innen erweitern und den Beruf attraktiver machen. Des Weiteren entstehen in den Einrichtungen einerseits mehr und mehr multiprofessionelle und multidisziplinäre Teams, in denen Erzieher/innen mit anderen Professionen zusammenarbeiten. Nach Auffassung des Deutschen Vereins ist es erforderlich, für die anderen Professionen Qualifizierungs- und Anerkennungsverfahren zu entwickeln, die die bestehenden Qualifizierungswege für Erzieher/innen ergänzen und erweitern. Zudem bedarf es für die Einarbeitung und Integration der Mitarbeiter/innen aus anderen Disziplinen wie auch der Bachelor-Absolvent/innen, die zunehmend in die Einrichtungen kommen, eines mit ausreichend personellen und zeitlichen Ressourcen ausgestatteten Mentoringsystems. Der Deutsche Verein empfiehlt im Kontext der Öffnung von Einrichtungen für andere Berufsgruppen, den Fachkraftbegriff zu überprüfen bzw. die Frage zu klären, welche Berufe/Qualifikationen und Bedarfe die Definition „Fachkraft“ in einer Kindertageseinrichtung bestimmen, die sich inzwischen von einer Betreuungs- zu einer Bildungseinrichtung gewandelt hat. Die Antwort darauf hat (un)mittelbare Auswirkung auf den Ausbau der Ausbildungsstätten (Berufsfachschule, Fachschule, Hochschule) sowie die Weiterbildung und nicht zuletzt auf die Finanzierung und Refinanzierung des Personals in den Einrichtungen. Die Länder müssen darauf hinwirken, dass die Bachelor-Absolvent/innen ebenfalls als Fachkräfte anzuerkennen sind.

8. Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit in der Aus-, Fort- und Weiterbildung sichern

Zur Sicherung des Personalbedarfs bis 2013, aber auch darüber hinaus, plädiert der Deutsche Verein für eine systematische Gewinnung und kompetenzbasierte Anerken-

nung von Qualifikationen für den Beruf. Hierfür müssen Wege und Zugänge vereinbart werden, die einer De- und/oder Entprofessionalisierung entgegenwirken. Hierzu gehört vor allem die berufsbegleitende Qualifikation, die eine Anrechnung auf die Fachkraftquote ermöglicht, ebenso wie die Teilzeitausbildung, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse sowie die Definition geeigneter Module für Quer- und Wiedereinsteiger/innen in den Beruf. Dies erfordert die Etablierung und Sicherung von Anschlussfähigkeit und Durchlässigkeit sowie die Entwicklung kompetenzbasierter Anerkennungsverfahren. Darüber hinaus fordert der Deutsche Verein fachliche Standards und eine höhere Transparenz in der Fort- und Weiterbildung, eine stärkere Vernetzung zwischen Aus- und Weiterbildung und eine wirksamere Verknüpfung zwischen Theorie und Praxis in den Einrichtungen und in der Ausbildung. Grundlage muss hierbei ein bildungsbereichsübergreifendes Bildungsverständnis sein – im Sinne des lebenslangen Lernens.

9. Die Kinder in den Mittelpunkt stellen und die erforderliche Qualität der Angebote sichern

Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Abs. 1 SGB VIII). Diese Rechtsnorm in Verbindung mit §§ 22 ff. SGB VIII gilt gerade auch als Klammer für den Auftrag im System der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Dabei hat sich die Qualitätsdiskussion an den Bildungsplänen und -empfehlungen der Länder zu orientieren. Der Deutsche Verein schlägt vor, dass die Bundesländer auf der Grundlage des gemeinsamen Rahmens der Länder für die frühe Bildung in den Kindertageseinrichtungen (Beschluss der JFMK vom 13./14. Mai 2010, Beschluss der KMK vom 3./4. Juni 2004) gemeinsame, zentrale Qualitätsziele entwickeln und diese dann in ihre Bildungspläne und -empfehlungen aufnehmen. Der weitere Ausbau der Angebote erfordert von den Kommunen außerdem ebenso den Ausbau von Fachberatung als qualitatives Unterstützungssystem und die Entwicklung eigener fachlicher Kompetenz. So wird es leichter möglich werden, kooperative Lösungen zwischen unterschiedlichen Trägern zu entwickeln und Kompetenzen in der Personalentwicklung aufzubauen. Dies sollte in Form gemeinsamer Konzeptentwicklung zwischen Kommunen und Trägern geschehen. Allein ein quantitativer Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren gewährleistet nicht, die mit dem KiföG verbundenen Ziele zu erreichen. Erst Quantität und Qualität gemeinsam führen zur Bedarfsgerechtigkeit.