

# Stellungnahme der komba gewerkschaft

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur  
Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung – KiTa-  
Qualitätsentwicklungsgesetz (KiQuEG)

Die komba gewerkschaft begrüßt, dass die Bundesregierung durch den Referentenentwurf die Angleichung der seit Jahren existierenden Qualitätsunterschiede in den Bundesländern fördern und die Entwicklung der Qualitätsstandards in der Kindertagesbetreuung insgesamt unterstützen möchte. Der Nachholbedarf in den einzelnen Bundesländern ist nicht überall gleich gelagert. Daher ist es grundsätzlich positiv, dass der Referentenentwurf den Ländern die Möglichkeit gibt, sich einzelne Bereiche aus einem Tätigkeitsportfolio herauszusuchen, die nach den Erkenntnissen der Länder zuvörderst verbessert werden müssen.

Die Qualitätsunterschiede in der Kindertagesbetreuung der einzelnen Bundesländer liegen unter anderem in den einzelnen Kinderbildungsgesetzen begründet. Die durch den Ausbau der Betreuungsplätze entstandenen Qualitätsdefizite sind nicht von allen Bundesländern entsprechend evaluiert worden. Folglich konnten Defizite nicht behoben und notwendige Verbesserungen keinen Eingang in die Anpassung der Kinderbildungsgesetze finden.

Mit diesem Referentenentwurf wird die Rolle der Kindertagesstätte als Bildungseinrichtung in der Bildungskette endlich anerkannt und kommt aus der Rolle der bloßen „Aufbewahrungsanstalt“ heraus.

Grundsätzlich ist jedoch anzumerken, dass die Qualitätsentwicklung ganzheitlich betrachtet werden muss: der Aspekt der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Bezug auf Öffnungs- und Buchungszeiten ist daher nur ein Teil des Ganzen.

Verbesserungen der Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen stellen zugleich Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten dar. Wenn nun die Rahmenbedingungen verbessert werden, kommt dies einer Attraktivitätssteigerung des Berufes gleich. Gerade im Hinblick auf den herrschenden Fachkräftemangel können Qualitätssteigerung und Fachkräftegewinnung nicht getrennt voneinander betrachtet werden!

## Zu Artikel 1

### § 1 - Ziele

Die in § 1 KiQuEG genannten Ziele sind aus Sicht der komba gewerkschaft zu begrüßen. Insbesondere die Regelung in § 1 Abs.3, nach der die Länder entsprechend ihres individuellen Entwicklungsbedarfs unterstützt werden sollen und ihnen keine bundesweiten Vorgaben übergestülpt werden, ist ein guter Ansatz. Durch die Schaffung „gleichwertiger“ und nicht „gleicher“ qualitativer Standards können unterschiedliche Bedarfe in den Bundesländern Berücksichtigung finden.

## § 2 – Maßnahmen

1. „ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung zu schaffen, welches unter Anderem den Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme, beispielsweise durch Elternbeiträge, sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst;“

Die Abschaffung von Umständen, die Eltern von der Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen abhalten, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Die grundsätzliche Abschaffung von Elternbeiträgen ist jedoch aus Sicht der komba gewerkschaft nicht zu befürworten, da diese immer auf Kosten der Qualität erfolgen würde. Vielmehr sollten die gezahlten Elternbeiträge für die weitere Qualitätssteigerung der Kindertagesbetreuung zusätzlich zu allen Fördermitteln eingesetzt werden. Eltern sind zudem bereit, für eine qualitativ gute Kindertagesbetreuung einen finanziellen Beitrag zu leisten (s. KiTa-Zoom 2018 der Bertelsmann-Stiftung, S. 15).

Zudem birgt die Verankerung dieser Maßnahmen die Gefahr, dass Landesregierungen die möglichen finanziellen Ressourcen aus diesem Gesetz nutzen, um sich durch die landesweite Abschaffung von Elternbeiträgen die Gunst der Wähler zu erkaufen. Eine solche Vorgehensweise dürfte erst möglich sein, wenn alle anderen Maßnahmen, die für das jeweilige Bundesland in Frage kommen, abgearbeitet sind.

Die Schaffung eines bedarfsgerechten Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebotes ist grundsätzlich zu befürworten. Der Bedarf muss sich am Bedarf der Familien – Kinder und Eltern! – orientieren, wobei auf das Kindeswohl ein besonderes Augenmerk gelegt werden muss. Dabei sollen sich die Öffnungszeiten am Bildungsbedarf und am Tagesrhythmus der Kinder ausrichten. Auch darf der „Arbeitstag“ der Kinder nicht länger sein, als der der Eltern. Demnach sollte eine durchschnittliche Anwesenheitszeit der Kinder in der Kindertageseinrichtung von neun Stunden täglich nicht überschritten werden.

Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen tragen natürlich wesentlich zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Jedoch darf sich der – auch für die Wirtschaft wichtige – Bildungssektor nicht den Gegebenheiten der Wirtschaft mit starren Arbeitszeiten unterwerfen. Hier müssen die Arbeitgeber und Dienstherren weiterhin durch Flexibilisierung der Rahmenbedingungen ihren Anteil zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten.

Bei der Flexibilisierung von Betreuungsangeboten muss beachtet werden, dass die Ermöglichung von unterschiedlichen Buchungszeiten über das Jahr zu unsicheren Beschäftigungsverhältnissen führen kann. Je nach Bedarfslage vor Ort sind entsprechend möglichst regionale Lösungen anzustreben.

2. „einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Kindertageseinrichtungen sicherzustellen;“

Für eine qualitativ hohe Kindertagesbetreuung ist eine angemessene personelle Grundausrüstung unabdingbar.

Der Fachkraft-Kind-Schlüssel muss alle Aspekte der Personalbemessung einbeziehen:

- Fehlzeiten wie Urlaub, Fort- und Weiterbildung sowie Krankheitszeiten

- Verfügungszeiten für mittelbare pädagogische Arbeiten (z.B. Erstellung von Bildungsdokumentationen, Auswertung von Beobachtungen und Erarbeitung von
- Bildungsprozessen, Elterngespräche, Teamsitzungen, Gespräche mit anderen Institutionen etc.) (*mindestens 25 % der jeweiligen Wochenarbeitszeit*)
- Zeitkontingente für die Anleitung von Praktikantinnen und Praktikanten, Studierenden, Schülerinnen und Schülern (*mindestens 1 Stunde pro Woche und Anzuleitenden*)
- Zeitkontingente für die Anleitung von Praktikantinnen und Praktikanten im Berufspraktikum (*mindestens 2 Stunden pro Woche und Anzuleitenden*)
- Die Vorhaltung eines zusätzlichen und ausreichenden Vertretungspools
- Keine Anrechnung von Praktikantinnen und Praktikanten auf den Personalschlüssel

Ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel, der sich in der Praxis durch eine ausreichende Fachkraft-Kind-Relation abbildet, ist für eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung unabdingbar. Nur wenn die pädagogischen Fachkräfte Zeit haben, eine Beziehung zu jedem einzelnen Kind aufzubauen, ist eine wirkungsvolle pädagogische Arbeit möglich.

Die komba gewerkschaft fordert die Definition eines bundesweiten Standards für den Fachkraft-Kind-Schlüssel, der sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientiert:

- U3-Betreuung: 1:3 (bei einer maximalen Gruppengröße im Gruppentyp 2 von 10 Kindern und Gruppentyp 1 von 15 Kindern)
- Ü3- Betreuung 1:7 (bei einer maximalen Gruppengröße von 20 Kindern)

Bei der Bemessung von Personalressourcen ist bei einer pädagogischen Fachkraft davon auszugehen, dass die direkte pädagogische Arbeit 58 %, die mittelbare pädagogische Arbeit 25% und Ausfallzeiten 17 % der Arbeitszeit ausmachen. (Quelle: Zukunft.Kita@NRW, Hochschule Niederrhein, S. 10)

Darüber hinaus müssen zusätzlich nach Bedarf – wie beispielsweise bei Inklusion und Integration – weitere pädagogische und therapeutische Fachkräfte tätig sein können (multiprofessionelle Teams).

Zudem muss eine Festlegung erfolgen, wie viele Fachkräfte mindestens anwesend sein müssen, um eine Gruppe nicht vorübergehend schließen zu müssen.

Überbelegungen dürfen grundsätzlich nicht zulässig sein, um den Fachkraft-Kind-Schlüssel nicht wieder auszuhebeln

Die Erledigung nicht-pädagogischer Tätigkeiten wie z.B. Reinigungsarbeiten, Essenszubereitung und allgemeine hauswirtschaftliche Aufgaben müssen durch entsprechendes hauswirtschaftliches Personal erledigt und dessen Finanzierung muss sichergestellt werden. Verwaltungstätigkeiten sind hier genauso zu berücksichtigen wie Hausmeistertätigkeiten.

3. „zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beizutragen;“

Grundsätzlich ist die Unterstützung der Länder bei der Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung sinnvoll und aufgrund des Fachkräftemangels angezeigt. Allerdings ist die Voraussetzung einer qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung, dass ausschließlich qualifiziertes Fachpersonal eingesetzt wird. Dabei sollte das Niveau der Ausbildung zur Erzieherin und zum Erzieher generell den Mindeststandard darstellen. Insbesondere im Hinblick auf multiprofessionelle Teams darf keine Unterschreitung des pädagogischen Qualifikationsstandards erfolgen. Bildungsarbeit kann nur von pädagogischen Expertinnen und Experten durchgeführt werden, denn „*Kita-Zeit ist Bildungs-Zeit*“.

Eine weitere Voraussetzung für einen gleichbleibend hohen Qualitätsstandard der Kindertagesbetreuung ist die kontinuierliche Weiterbildung der Fachkräfte. Dafür müssen ausreichend Mittel vorhanden und die Zeiten für Weiterbildung bei der Personalbemessung berücksichtigt sein, damit die Fortbildung in der Praxis tatsächlich durchgeführt werden kann.

Für die Gewinnung von qualifizierten Fachkräften ist eine Verbesserung der Rahmenbedingungen = Arbeitsbedingungen, wie sie u.a. durch dieses Gesetz bezweckt werden soll, zur Attraktivitätssteigerung des Berufsbildes ein wichtiger Meilenstein. Wertschätzung des Berufes durch weitere Einkommenszuwächse und Anerkennung der pädagogischen Fachkräfte in der Gesellschaft als Teil des Bildungssystems können einen weiteren entscheidenden Anteil bei der Gewinnung von Fachkräften leisten.

Die Ausbildungsverordnungen zur Erzieherin bzw. zum Erzieher und zur Kinderpflegerin bzw. zum Kinderpfleger/Sozialassistenten/in müssen in den Ländern evaluiert und qualitativ aufgewertet werden. Für eine bundesweit gleichwertige Qualität der Kindertagesbetreuung ist eine Vereinheitlichung der einzelnen Ausbildungsverordnungen der Länder sinnvoll.

Ergänzende Ausbildungsmöglichkeiten wie PiA (Praxisintegrierte Ausbildung zur Erzieherin und zum Erzieher) müssen die gleichen Ausbildungsstandards besitzen wie sie die klassische Fachschulausbildung vorsieht. Auch alternative Ausbildungsmöglichkeiten wie zum Beispiel die vergütete Ausbildung müssen den gleichen Ausbildungsstandard gewährleisten.

Eine weitere Voraussetzung für eine gute Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit ist eine qualifizierte Fachberatung. Diese muss dauerhaft für alle Kindertagesstätten angeboten und ausgebaut werden. Zur Etablierung der Fachberatung ist die Unterstützung der Politik gefragt, so dass spezielle Studiengänge zur Ausbildung von Fachberaterinnen und Fachberatern angeboten werden können.

4. „die Leitungen der Kindertageseinrichtungen zu stärken;“

Die Anforderungen an die Leitung einer KiTa sind in den letzten Jahren gestiegen und steigen stetig weiter. Unterstützungsleistungen und zusätzliche Qualifikationsmöglichkeiten für Leitungen sind daher unabdingbar.

Langfristig ist erforderlich, dass KiTa-Leitungen eine zusätzliche Qualifikation erhalten, die über die fachschulische Ausbildung hinausgeht. Zudem muss Grundvoraussetzung für die Übernahme einer Leitungsfunktion eine mehrjährige Berufserfahrung in einer KiTa sein.

Berufserfahrene Erzieherinnen und Erzieher sollten die für eine Leitung erforderlichen Qualifizierungsmöglichkeiten von ihrem Träger angeboten bekommen. Damit könnte ein Beitrag zur Sicherung der Fachkräfte in der Einrichtung geleistet werden.

Für die Stärkung der Leitungen ist zudem unbedingt erforderlich, dass für diese bei schwankenden Belegungszahlen der Besitzstand geregelt wird.

Eine weitere Grundvoraussetzung ist, dass Freistellungen für Leitungen verbindlich festgelegt werden. So sind beispielsweise aus Sicht der komba gewerkschaft pro Gruppe 13 Stunden in der Woche für die Freistellung vorzusehen. Für zusätzliche Aufgaben wie beispielsweise die Leitung eines Familienzentrums oder eines Sozialraumes müssen zusätzliche Zeitkontingente Berücksichtigung finden.

5. „die räumliche Gestaltung der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zu verbessern;“

Ein ausreichendes Raumangebot und die entsprechende Gestaltung der Räume sind für alle, die sich täglich in der Kindertageseinrichtung aufhalten, Grundvoraussetzung für eine qualitativ hochwertige Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit.

Für die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist es zudem wichtig, dass ausreichend große Räumlichkeiten zur Verfügung stehen, die für Pausenzeiten, Teamsitzungen und mittelbare pädagogische Arbeiten genutzt werden. Ebenso ist im Hinblick auf die Gesunderhaltung des Personals eine gute Raumausstattung in Bezug auf Lärmschutz, Mobiliar in Gruppenräumen, Außenfläche etc. erforderlich.

Für die Erledigung der schriftlichen Bildungsaufträge wie zum Beispiel Bildungs- und Beobachtungsdokumentationen ist eine zeitgemäße technische Ausstattung durch z.B. Laptops oder Tablets notwendig.

6. „zur Bildung, Entwicklungsförderung und Gesundheit in der Kindertagesbetreuung beizutragen;“

Hier sollte auch die Gesunderhaltung der Beschäftigten im Fokus stehen. Durch präventive Maßnahmen müssen die klassischen Erzieher-Krankheiten wie z.B. lärmbedingte Gehörschäden oder Muskel- und Skeletterkrankungen vermieden oder abgemildert werden, damit Beschäftigte nicht während der aktiven Arbeitsphase ausfallen oder schon vor Eintritt in die Rentenphase krankheitsbedingt ausscheiden müssen.

7. „die Qualitätsentwicklung und –sicherung in der Kindertagespflege (§22 Abs.1 Satz 2 SGB III) zu fördern;“

Die Qualitätsentwicklung in der Kindertagespflege ist zu begrüßen, eine weitergehende Qualifizierung der Tagespflegepersonen ist wünschenswert. Die Kindertagespflege sollte allerdings als ergänzendes System zur Kindertageseinrichtung gesehen werden.

8. „die Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung zu verbessern oder (...)“

Die komba gewerkschaft hat bereits im November 2015 in Kooperation mit der Bertelsmann-Stiftung einen KiTa-Kongress zum Thema „kompetentes System“ durchgeführt und setzt sich seither für dessen Einführung ein. Die Ergebnisse des europäischen Forschungsprojekts „Competence Requirements in Early Childhood Education“ (CoRe) zeigen, dass eine

professionelle pädagogische Praxis in den Kindertageseinrichtungen nur verwirklicht werden kann, wenn alle zuständigen Akteure und Institutionen rund um frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung zusammenwirken. Professionelles und ausreichendes Fachpersonal ist zwar eine notwendige aber keine ausreichende Voraussetzung für qualitativ gute KiTas. Es braucht mehr als das individuelle Fachwissen oder professionelle Handlungskompetenz der einzelnen Pädagoginnen und Pädagogen oder KiTa-Leitungen. Alle Akteure und Institutionen auf den Ebenen des Bundes, der Länder und Kommunen sowie der Träger und KiTas müssen Profis sein. Ein System ist aber nicht automatisch kompetent, wenn der Einzelne kompetent ist. Vielmehr muss Kompetenz im Sinne eines Zusammenspiels, also der kontinuierlichen wechselseitigen Zusammenarbeit, zwischen allen beteiligten Akteuren und Institutionen auf jeder Ebene des Systems und zwischen den Ebenen der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) praktiziert werden. „Nur wenn `alle an einem Strang ziehen´, können Bildungs- und Betreuungsangebote in den Kitas realisiert werden, die sich an den individuellen Bildungs- und Entwicklungsbedürfnissen der einzelnen Kinder sowie den Betreuungsbedarfen ihrer Eltern ausrichten. Dieser Perspektivwechsel – weg von der Ebene der einzelnen Fachkraft hin zu einer ganzheitlichen Betrachtung – der die Kompetenz des gesamten Systems in den Mittelpunkt stellt, betont die zentrale Bedeutung des institutionellen, strukturellen sowie organisatorischen Rahmens des frühkindlichen Bildungssystems für die konkrete Arbeit vor Ort.“ (Kathrin Bock-Famulla, Bertelsmann-Stiftung).

9. „inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung zu bewältigen, indem sie beispielsweise
  - a) Für die Bedeutung einer öffentlich verantworteten Erziehung sensibilisieren;
  - b) Zur Sicherung der Rechte von Kindern geeignete Verfahren der Beteiligung umsetzen und den Schutz der Kinder sicherstellen;
  - c) Inklusive Pädagogik verankern;
  - d) Kinder mit Fluchthintergrund integrieren;
  - e) Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen;
  - f) Dazu beitragen, Potenziale des Sozialraums stärker zu nutzen;
  - g) Alltagsintegrierte Bildungsangebote stärken;
  - h) Qualitätssicherung und –entwicklung gewährleisten oder
  - i) Schutz vor Diskriminierung verbessern.“

Die hier genannten Punkte unterstützt die komba gewerkschaft uneingeschränkt.

Insbesondere der Satz in der Begründung zu § 2 Nr. 9a-i „Es gibt Entwicklungen, die bundesweit das gesamte Praxisfeld betreffen; andere sind durch regionale und einrichtungsspezifische Perspektiven bestimmt“ zeigt, dass gesehen wird, dass die Länder und deren Kindertageseinrichtungen individuelle Voraussetzungen und Bedarfe haben.

Es müssen nicht „alle immer Alles“ anbieten, um eine hohe Qualität bieten zu können.

### § 3 – Handlungskonzepte der Länder

Die komba gewerkschaft unterstützt den Ansatz, dass die Länder nach einer eingehenden Analyse ihrer Bedarfe, bei der die Gewerkschaften als Sozialpartner einbezogen werden sollen, aus dem „Instrumentenkasten“ das für sie passende auswählen können.

Das klare Handlungskonzept mit einer verbindlichen Regelung der Evaluation und des Monitorings ist zu befürworten.

### § 4- Verträge zwischen Bund und Ländern

Aus Sicht der komba gewerkschaft stellt sich die vertraglich gestaltete Verbindlichkeit als positiv dar.

Die geplante Einrichtung einer Service- und Koordinierungsstelle ist ebenfalls als positiv zu bewerten, da sie laut Referentenentwurf eine „anregende Wirkung“ ausüben soll, also die Länder ohne Ausübung von Druck unterstützt, ohne Vorgaben zu machen.

### § 5- Monitoring und Evaluation

#### Begründung zu Absatz 1

(...) Sie enthält den länderspezifischen Teil des Monitorings, in dem die von den Ländern ausgewählten Maßnahmen durch Datenerhebungen wie unter anderem der amtlichen Statistik oder Eltern- und Fachkräftebefragungen dargestellt werden (länderspezifischer Teil des Monitorings). (...) (S. 28, 3. Absatz).

Hier muss darauf hingewirkt werden, dass alle Datenerhebungen beim länderspezifischen Teil des Monitorings miteinbezogen werden, insbesondere die Befragungen der Fachkräfte. Zudem müssen die Gewerkschaften als Sozialpartner Teil des Länder-Monitorings sein.

#### Absatz 2:

Eine Evaluierung zur Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes ist sinnvoll und zu unterstützen. Die Entscheidung des Bundestages darf jedoch nicht aus der Perspektive der Sinnhaftigkeit des Gesetzes getroffen werden. Vielmehr muss geprüft werden, wo eventuell nachjustiert werden muss – insbesondere bei dem vorgesehenen finanziellen Rahmen.

### Artikel 2 Änderung des SGB VIII

Die Änderungen des SGB VIII, insbesondere die klare Regelung der Elternbeitragsfreiheit in § 90 Absatz 4 für die Bezieher von Leistungen nach dem SGB II, SGB XII und aus dem Asylbewerberleistungsgesetzes ist aus Sicht der komba gewerkschaft begrüßenswert.

Auch die klare Regelung in § 90 Absatz 3 der bundesweiten Staffelung der Kostenbeiträge nach Einkommen, Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und der Betreuungszeit ist ein Schritt in die richtige Richtung.

### Artikel 3 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Ob die Summen, die in Artikel 3 und 4 genannt wurden, für das Vorhaben dieses Gesetzes ausreichend sind, kann nicht beurteilt werden

### Artikel 4 weitere Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

### Artikel 5 Inkrafttreten

Soweit die Regelungen zum Inkrafttreten der Artikel 3 und 4 ausweisen, dass zunächst alle Länder mit dem Bund Verträge abgeschlossen haben bevor ein Land Geld für seine Maßnahmen erhält, so ist dies zu bemängeln. Hier werden aktive Länder und Kommunen, die sich zügig um die Evaluierung ihres Bedarfs kümmern und einen Vertrag mit dem Bund abschließen, ausgebremst.

### Fazit:

Grundsätzlich scheint das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in der derzeit vorliegenden Form eines ersten Referentenentwurfs gut geeignet zu sein, die sich selbst gesteckten Ziele umzusetzen. Grundsätzlich hat der Referentenentwurf einen ganzheitlichen Blick auf die Qualitätsentwicklung und lässt den Ländern darüber hinaus Raum für eine individuelle Bedarfsermittlung. Die festgelegten Verbindlichkeiten durch Verträge zwischen Bund und Ländern, Monitoring und Evaluation lässt allen Beteiligten dennoch einen Spielraum, spezifische Bedarfe zu erkennen und umzusetzen.

Der grundsätzlich partizipativ angelegte Monitoringprozess muss bezüglich der Einbeziehung der Sozialpartner noch ausgebaut werden.

Positiv anzumerken ist, dass das Gesetz nicht den quantitativen Ausbau von Betreuungsplätzen thematisiert. Nach dem massiven Ausbau der Betreuungsplätze in den letzten Jahren muss nun zunächst die Qualität der Kindertageseinrichtungen wieder in den Fokus gerückt werden.