

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE**STELLUNGNAHME
18/1870**

A04

Bedarfsgerechte und verlässliche Kindertagesbetreuung – neue Wege für praktikable Lösungen

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP „Ohne Betreuung kein Wirtschaftswunder – Keine pauschale Reduzierung der Betreuungszeiten von Kindertagesstätten und Kindertagespflege!“ (Landtag Nordrhein-Westfalen, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/9473, 04.06.2024); Anhörung am 31.01.2024

1. Herausforderungen in der Frühen Bildung: Bedarfsgerechte und verlässliche Betreuungszeiten

Kindertagesbetreuung – also die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege gemäß §§ 22 ff. SGB VIII – ist sowohl für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung als auch für die individuelle Bildungsbiografie von zentraler Bedeutung. Im jüngsten Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Frühen Bildung heißt es dazu:

„Kindertagesbetreuung trägt maßgeblich dazu bei, dass der Wohlstand in Deutschland langfristig gesteigert und der gesellschaftliche Zusammenhalt nachhaltig gestärkt werden kann. Kindertagesbetreuung ermöglicht Eltern die Erwerbstätigkeit und leistet einen wichtigen Beitrag, dass dringend benötigte Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.“ (BMFSFJ 2024: 3)

Was die individuelle Bildungsbiographie betrifft, so wird der Stellenwert der frühkindlichen Bildung in einem Gutachten der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission (SWK) der Kultusministerkonferenz zur Stärkung der Basiskompetenzen von Grundschulkindern zusammengefasst, das mit einem Kapitel zur Frühen Bildung beginnt und in dem festgestellt wird, dass „grundlegende sprachliche, mathematische und sozioemotionale Kompetenzen in der frühen Kindheit effektiv gefördert werden können“ und dass damit der „Grundstein für eine erfolgreiche schulische Karriere und gesellschaftliche Integration“ (SWK 2022: 19) gelegt werde. Vor diesem Hintergrund müssen alle Kinder Zugang zu einer Tagesbetreuung haben, die ihnen eine qualitativ hochwertige frühkindliche Bildung und ihren Eltern eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit ermöglicht. Verlässliche und zeitlich bedarfsgerechte Betreuungslösungen sind eine Grundlage sowohl für frühe Bildung als auch für elterliche Erwerbstätigkeit. Dies gilt nicht zuletzt für Kinder mit herkunftsbedingt ungünstigen Startbedingungen – zum einen profitieren sie in besonderem Maße von der Kindertagesförderung, zum anderen ist die elterliche Erwerbstätigkeit der beste Schutz vor Kinderarmut.

In den letzten Jahren galt der Kita-Besuch für Drei- bis Sechsjährige als nahezu selbstverständlich. Der Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige schritt kontinuierlich voran. Mit dem im Schuljahr 2026/27 in Kraft tretende Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Kinder im Grundschulalter war die Erwartung der zeitnahen Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots für alle Kinder dieser Altersgruppe verbunden. Die Zahl der Beschäftigten ist ebenso wie die Zahl der in Ausbildung befindlichen Personen gewachsen. Mit dem KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG)¹ des Bundes konnten zusätzliche Mittel für die Kindertagesbetreuung mobilisiert werden. Durch die Revision des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz)² in Nordrhein-Westfalen wurden die strukturellen Rahmenbedingungen im Land – sowohl im Hinblick auf die Finanzierung als auch bezogen auf die Qualität – verbessert. Der Ausbau der kommunalen Präventionsketten über das

¹ Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz - KiQuTG) vom 19.12.2018

² Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) vom 13.12.2029

Programm „kinderstark“ und vielfältige Initiativen von Kommunen und freien Trägern tragen zu einer verbesserten Förderung von Kindern und Familien bei. Der Ausbau der Kindertagesförderung kann also durchaus als Erfolgsgeschichte gelten – verbunden mit Anstrengungen von Bund, Ländern, Kommunen und Trägern.

Allerdings wird diese Erfolgsgeschichte inzwischen kaum noch wahrgenommen. Der Bedarf an Kindertagesförderung ist schneller gewachsen als die Anzahl der Plätze. Der Fachkräftemangel nimmt trotz der Anstrengungen bei der Ausbildung deutlich zu. Das Problem mangelnder bedarfsgerechter Betreuungsangebote jenseits der Standard-Öffnungszeiten von Kitas und Kindertagespflege bleibt ungelöst. Der Kita-Platz für Drei- bis Sechsjährige ist längst nicht mehr selbstverständlich – aktuelle Auswertungen der Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigen, dass in einzelnen Kommunen sogar bei den Fünfjährigen bis zu 15 % der Kinder keinen Kitaplatz haben. Besonders stark wahrgenommen wurde in der Öffentlichkeit das immer häufiger auftretende Problem von Einschränkungen der gebuchten Betreuungszeiten, indem Gruppen oder sogar ganze Kitas kurzfristig geschlossen, die Anwesenheitszeiten der Kinder begrenzt oder Eltern (kurzfristig) gebeten werden, ihre Kinder vorübergehend möglichst zuhause zu betreuen. So heißt es in dem Antrag der FDP – leider zutreffend: „Angebotseinschränkungen gehören zur Tagesordnung.“ (S. 1)

Anlass des Antrages der FDP ist die Kritik an den seit einiger Zeit in Nordrhein-Westfalen diskutierten (und anscheinend in einzelnen Kommunen bereits in die Praxis umgesetzten) Überlegungen, die Betreuungszeit in Kitas und Kindertagespflege allgemein auf 35 Wochenstunden zu reduzieren und für zusätzliche Betreuungsstunden – auch in den eigentlich beitragsfreien beiden letzten Kita-Jahren – Gebühren zu erheben (so weit die 45 Stunden überhaupt angeboten werden). Gefordert werden im Antrag stattdessen eine Sicherstellung der Beitragsfreiheit auch für mehr als 35 Stunden im letzten und vorletzten Kindergartenjahr und perspektivisch auch für Dreijährige, eine bessere Finanzierung, ein Ausbau der Plätze sowie eine Sicherung des Wunsch- und Wahlrechts der Eltern (S. 4). Grundsätzlich wird wahrscheinlich niemand in Frage stellen, dass eine qualitativ gute, hinreichend finanzierte und für Eltern kostenfreie Kindertagesförderung mit einer quantitativ ausreichenden Zahl an Plätzen in Kitas und Kindertagespflege im von den Familien benötigtem zeitlichen Umfang wünschenswert wäre. Dieser Wunsch wird der Komplexität der aktuellen Problemlage jedoch nicht gerecht, insbesondere angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte vor dem Hintergrund der ungelösten Problematik der „Schuldenbremse“ in ihrer aktuellen Form. Vor allem aber steht, unabhängig von der Finanzierung, die Anzahl der benötigten Fachkräfte nicht zur Verfügung, und dies wird sich trotz aller Anstrengungen mittelfristig nicht ändern.

Ebenso wenig würde eine pauschale Reduzierung von Betreuungszeiten auf 35 Wochenstunden für alle der Problemlage gerecht. Die Einführung einer „Basisbetreuung“ von 35 Wochenstunden, verbunden mit bedarfsgerechten und für Eltern aller Einkommensgruppen finanzierbaren Möglichkeiten der Zubuchung von Betreuungszeiten, könnte allerdings ein Element einer Lösungsstrategie sein – vorausgesetzt, sie würde mit einigen strukturellen Reformen verbunden. Zu diesen strukturellen Reformen gehören vier Handlungsfelder, zu denen hier Gestaltungsoptionen aufgezeigt werden:

1 Erweiterung der Möglichkeiten zur Nutzung von bedarfsgerechten Betreuungszeiten entsprechend dem Wunsch- und Wahlrecht der Eltern

- Beibehaltung der Kostenfreiheit für 35-Stunden-Plätze, verbunden mit
 - a) dem Anspruch, die 35 Stunden ungleichmäßig über die Wochentage zu verteilen (bspw. zwei halbe und drei ganze Tage) und
 - b) einer bedarfsgerechten Bereitstellung von 45-Stunden-Plätzen mit einkommensabhängig gestaffelten, sozialverträglich gestalteten Elternbeiträgen

2 Verbesserung und Vereinfachung von flexibler Ergänzungsbetreuung außerhalb der Regel-Öffnungszeiten von Kitas und Kindertagespflege

- Reform von § 48 KiBiz
 - a) Konzentration der Zuschüsse nach § 48 KiBiz auf Ergänzungsbetreuung und
 - b) Ausrichtung an die Anforderungen von Ergänzungsbetreuung angepasste Standards für die Qualifikation und Vergütung des Personals sowie für die Organisation (keine festen Gruppen, Ermöglichung einer Regelfinanzierung von Früh- und Spätbetreuung im Haushalt der Familie)
- Entwicklung eines landesweiten Qualitätsrahmens, eines Curriculums und von Qualifizierungsangeboten für Ergänzungsbetreuung

3 Modifizierung der Finanzierungsstrukturen

- Entlastung der Träger (und damit auch der Kommunen)
- Ungleiches ungleich behandeln durch
 - a) Entlastung von Kommunen mit hohen Anteilen an sozioökonomisch benachteiligten Familien und
 - b) systematische Einbeziehung von einkommensabhängig und sozialverträglich gestalteten (möglichst landeseinheitlichen) Elternbeiträgen in die Finanzierung von Kitas, Kindertagespflege und Offener Ganztagsgrundschule

4 Personaloffensive, die auf eine Etablierung multiprofessioneller Teams durch Personalgewinnung, -entwicklung und -bindung in Kitas abzielt

- Perspektiven für Quereinsteigende und für Mitarbeiter*innen mit einer zweijährigen Ausbildung (Kinderpflege) und bessere Aufstiegsmöglichkeiten für Erzieher*innen sowie für Kindheitspädagog*innen und andere akademisch ausgebildete Fachkräfte
- Ressourcen für Anleitungsstrukturen in den Kitas
- berufs begleitende Fortbildungen, die in Modulen zu anerkannten Abschlüssen führen können.

Auf diese vier Handlungsfelder wird im Folgenden auf der Basis von Forschungsergebnissen aus den letzten Jahren und Diskussionen mit Vertreter*innen von Kommunen, Kita-Trägern, Verbänden und Arbeitsverwaltung näher eingegangen, um die formulierten Gestaltungsoptionen zu begründen.

2. Vier Handlungsfelder: Gestaltungsoptionen für bedarfsgerechte und verlässliche Kindertagesförderung

Die im Folgenden dargestellten Handlungsfelder sind eng miteinander verknüpft. Bedarfsgerechte und verlässliche Betreuungsangebote für unterschiedliche Lebenssituationen sind realisierbar, wenn ein flexibilisiertes und an unterschiedlichen Bedarfen von Familien orientiertes Basisangebot (1) mit praktikablen individuellen Lösungen (2) verknüpft wird – auf der Grundlage einer angemessenen Finanzierung (3) und der Bereitstellung von Personal (4), das Betreuung und Bildung gewährleistet.

1 Erweiterung der Möglichkeiten zur Nutzung von bedarfsgerechten Betreuungszeiten entsprechend dem Wunsch- und Wahlrecht der Eltern

Nach § 3 Abs. 3 KiBiz richtet sich der zeitliche Umfang des Betreuungsanspruchs in Kitas oder in der Kindertagespflege (vgl. Übersicht 1) nach dem individuellen Bedarf, wobei Eltern das Recht haben, die Betreuungszeit für ihre Kinder entsprechend ihrem Bedarf und im Rahmen des Gesetzes zu wählen. Entscheidend für das Angebot an Betreuungszeiten in einem Jugendamtsbezirk ist jedoch nicht die aktuelle Nachfrage der Eltern, sondern die örtliche Jugendhilfeplanung (§ 27 Abs. 2 KiBiz). Das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern ist somit faktisch auf die in die Planung aufgenommenen Angebote beschränkt; darüber hinaus sind die Regelungen zur Bedarfsorientierung durch zahlreiche Soll-Vorschriften geprägt (vgl. Übersicht 2).

Angeboten wird die Buchung von 25, 35 oder 45 Wochenstunden (KiBiz, Anlage 1), wobei die gebuchten Betreuungszeiten nicht identisch sein müssen mit den Öffnungszeiten der jeweiligen Kita oder der Betreuungszeit einer Tagespflegeperson (vgl. auch 3.). Die Wahlmöglichkeit der Eltern wird durch eine Deckelung des Anstiegs des Anteils an 45-Stunden-Plätzen eingeschränkt: „Die Jugendhilfeplanung hat sicher zu stellen, dass der Anteil der Pauschalen für über dreijährige Kinder, die (...) mit 45 Stunden wöchentlicher Betreuungszeit betreut werden, den Anteil (...) des Vorjahres (...) nicht um mehr als vier Prozentpunkte übersteigt.“ (§ 33 Abs. 3 KiBiz) Im Gegensatz zu den Regelungen, die sich auf die Orientierung am Bedarf der Eltern beziehen, handelt es sich hier um eine Muss-Vorschrift: Der Anstieg an Ganztagsplätzen wird unabhängig von der Entwicklung des Bedarfs beschränkt, und zwar aus finanziellen Gründen. Eingeführt wurde diese Regelung zusammen mit der Elternbeitragsbefreiung für das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung. Da Eltern bei Kostenfreiheit dazu tendieren, 45 Stunden unabhängig von ihrem tatsächlichen Bedarf zu buchen, wollte man eine daraus eventuell resultierende Kostensteigerung begrenzen. Erfahrungen zeigen, dass sich aus dieser Deckelung vor allem für diejenigen Familien Engpässe ergeben, die während des laufenden Kindergartenjahres einen Ganztagsplatz benötigen – etwa aufgrund der Aufnahme oder der Ausweitung von Erwerbstätigkeit. Auch bei anderen Buchungszeiten ist der Mangel an unterjährig verfügbaren Plätzen problematisch für die Integration von Eltern in den Arbeitsmarkt, worauf von Seiten der Arbeitsverwaltung (Arbeitsagentur, Jobcenter) immer wieder hingewiesen wird.

Übersicht 1: Angebote der Kindertagesförderung in Nordrhein-Westfalen

- **Kindertagespflege** (§ 22 KiBiz)
 - Betreuung von bis zu 5 gleichzeitig anwesenden Kindern (§ 22 Abs. 2 KiBiz)
 - Großtagespflege: bis zu drei Tagespflegepersonen, bis zu neun gleichzeitig anwesende Kinder (§ 22 Abs. 3 KiBiz), mit persönlicher Zuordnung jedes Kindes zu einer Tagespflegeperson (§ 22 Abs. 4 KiBiz)
- **Kindertageseinrichtungen** (Kitas) für Kinder im Alter von vier Monaten bis zum Schuleintritt mit unterschiedlichen Öffnungszeiten () – darunter:
 - Familienzentren, die zusätzliche Leistungen bspw. in der Familienbildung und -beratung erbringen und nach dem Gütesiegel „Familienzentrum NRW“ zertifiziert sind (§ 42 KiBiz)
 - plusKITAs, die einen hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf im Bildungsprozess haben und zusätzlich gefördert werden (§ 44 KiBiz)
- **Grundschulen**
 - Offene Ganztagsgrundschule (inzwischen an den meisten Schulen; mindestens bis 15.00 Uhr, oft bis 16.00 Uhr; Ferienbetreuung für einen Teil der Ferien) (§ 4 Abs. 5 KiBiz; Erlasse)
 - Übermittag-Betreuung (bis ca. 13.00 Uhr) (Erlass)

Übersicht 2: Regelungen zur Bedarfsorientierung

- § 4 Abs. 3: Die Jugendämter **sollen** das Angebot an den Bedarfen der Familien ausrichten und den Wünschen für den Betreuungsumfang in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege entsprechen.
- § 27 Abs. 1: Jede Kindertageseinrichtung **soll** bedarfsgerechte Öffnungs- und Betreuungszeiten unter Berücksichtigung des Kindeswohls und der Elternwünsche anbieten. Unabhängig von den regelmäßigen Öffnungs- und Betreuungszeiten einer Tageseinrichtung **soll** die Verweildauer der einzelnen Kinder ihrem Entwicklungsstand und den jeweiligen familiären Bedarfen entsprechen.
- § 27 Abs. 2: (...) **In der Regel** ist eine durchgehende Betreuung über Mittag anzubieten. Die Tageseinrichtung **kann** nach Anhörung des Elternbeirates zur Sicherung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages Kernzeiten festlegen. Die wöchentliche Betreuungszeit eines Kindes ergibt sich aus der Summe der regelmäßigen Betreuungszeiten je Wochentag. Soweit organisatorische, personelle Möglichkeiten oder festgelegte Kernzeiten dem nicht entgegenstehen, **soll** auch ein regelmäßiger Bedarf an unterschiedlich langen Betreuungszeiten je Wochentag erfüllt werden. Unregelmäßige Bedarfe und unterjährige Änderungsbedarfe der Familien **sollen** soweit möglich, insbesondere im Rahmen einer Förderung nach § 48, berücksichtigt werden.

Die Soll-Vorschrift in § 27 Abs. 2, nach der unterjährige Veränderungen soweit möglich berücksichtigt werden sollen, scheint an der Problematik des Mangels an kurzfristig verfügbaren, bedarfsgerechten Plätzen im Laufe des Jahres nichts geändert zu haben; das Gleiche gilt für den im gleichen Absatz enthaltenen Hinweis auf die Berücksichtigung unterschiedlich langer Betreuungszeiten je Wochentag (§ 27 Abs. 2). Viele Kindertageseinrichtungen bieten 35-Stunden-Plätze nur für täglich gleiche Zeiten an, bspw. an fünf Tagen von 7.30 Uhr bis 14.30 Uhr. Wenn in Teilzeit beschäftigte Eltern, bspw. angesichts immer länger werdender Pendelzeiten, nicht an fünf Wochentagen halbtags, sondern an drei Wochentagen ganztags arbeiten, müssen sie einen 45-Stunden-Platz buchen. Es gibt keine Daten darüber, wie viele Einrichtungen einen 35-Stunden-Platz mit unterschiedlich langen Betreuungszeiten anbieten – bspw. mit je vier bis fünf Stunden an zwei Tagen und je acht bis neun Stunden an drei Tagen. Bekannt ist allerdings, dass es derartige Modelle gibt, woran sich zeigt, dass sie organisatorisch realisierbar sind – zumindest dann, wenn die Nachmittagsbetreuung für feste Wochentage gewählt wird. Anders als häufig angenommen sind in der Kindertagespflege die Betreuungszeiten oft unflexibler als in Kitas – bspw. „täglich 7 Stunden von 7.00 Uhr bis 14.00 Uhr“ oder „Schließung am Mittwoch“. Dies hängt damit zusammen, dass die Arbeitszeit der einzelnen Tagespflegeperson identisch ist mit der Betreuungszeit der Kinder; wenn ein Kind früher kommt und ein anderes länger bleibt, würde dies die Arbeitszeit der Tagespflegeperson verlängern, so dass hier nachvollziehbar ist, wenn für alle betreuten Kinder die gleichen Zeiten angeboten werden.

Eine Lösung für eine bessere Bedarfsorientierung bei insgesamt knappen Platzkapazitäten könnte darin bestehen, dass 35 Stunden für Eltern kostenfrei sind und ihnen gleichzeitig das Recht eingeräumt wird, diese 35 Stunden über die Wochentage flexibel zu verteilen (zumindest in Kitas; in der Kindertagespflege dürfte die Realisierung schwieriger sein). Gleichzeitig müsste die Deckelung der 45-Stunden-Plätze aufgehoben werden, um die Jugendämter in die Lage zu versetzen, denjenigen Eltern, die aufgrund von Erwerbstätigkeit einen 45-Stunden-Platz benötigen, auch einen solchen Platz anzubieten. Wenn dann für die 10 zusätzlichen Stunden sozialverträglich gestaltete, einkommensabhängige Gebühren (vgl. 3.) erhoben würden, könnte dies zum einen zu einer zielgerichteten Allokation knapper Ressourcen beitragen, weil nur noch diejenigen Eltern 45 Stunden buchen würden, die diesen Zeitrahmen tatsächlich benötigen. Zum anderen könnten dadurch Ressourcen frei werden, um perspektivisch die Kindertagesförderung im Umfang von 35 Stunden auch für Dreijährige (also ein drittes Jahr) beitragsfrei zu stellen. Eine solche Lösung würde etwa dem Modell entsprechen, das in Hamburg praktiziert wird. Mit Blick auf die Gesamtfinanzierung der Kindertagesbetreuung sollten jedoch die Weiterentwicklung der Qualität und die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots Vorrang vor der Beitragsbefreiung für weitere Altersjahrgänge haben.

2 Verbesserung und Vereinfachung von flexibler Ergänzungsbetreuung außerhalb der Regel-Öffnungszeiten von Kitas und Kindertagespflege

Auch Ganztagsbetreuung (selbst wenn sie, was längst nicht selbstverständlich ist, tatsächlich eine Öffnungszeit bis 17.00 Uhr oder sogar bis 18.00 Uhr beinhaltet), reicht vielfach nicht aus, um die Arbeitszeiten von Eltern abzudecken. Engpässe ergeben sich insbesondere für Alleinerziehende, die im Einzelhandel, in der Gastronomie, im Reinigungsdienst, in Gesundheitswesen und Pflege oder – branchenunabhängig – im Schichtdienst arbeiten. Außerdem erhöhen länger werdenden Pendelzeiten – nicht zuletzt im ländlichen Raum mit vielen Auspendler*innen – den Bedarf an längeren Betreuungszeiten. Zur Sicherung des Kindeswohls gehört der Schutz vor Armut, und der beste Schutz vor Armut besteht in elterlicher Erwerbstätigkeit. Insofern geht es darum, Lösungen zu finden, die sowohl Erwerbstätigkeit als auch eine Förderung des Kindes ermöglichen.

Insofern wird seit Jahren über flexible Betreuungslösungen in Form von Ergänzungsbetreuung außerhalb der regulären Öffnungszeiten von Kitas und Kindertagespflege diskutiert – erstens durch Angebote in Kitas vor und nach den regulären Öffnungszeiten, zweitens durch eine Flexibilisierung der Kindertagespflege und drittens durch Betreuungsangebote für Kinder zuhause in den frühen Morgen- oder Abendstunden. Unterstützt durch Bundesmittel aus dem KiQuTG wurden dazu einige Regelungen in das KiBiz eingefügt, nämlich erstens ein ab dem Kindergartenjahr 2020/21 jährlich aufwachsender Zuschuss an die Jugendämter für die Flexibilisierung von Betreuungszeiten (§ 48 KiBiz, Übersicht 3; vgl. Faas et al. 2023, Kap. 3, S. 158 ff.) und zweitens einige Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Kindertagespflege.

Neben der durch § 48 KiBiz eröffneten Möglichkeit der Finanzierung ergänzender Kindertagespflege wurde bei der Revision des KiBiz eine Kann-Bestimmung eingeführt, nach der das Jugendamt ergänzende Kindertagespflege gewähren kann, wenn „der Betreuungsbedarf eines Kindes aus familiären Gründen regelmäßig um mehr als eine Stunde außerhalb der Öffnungszeit der öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege, in der es regelmäßig betreut wird“, liegt (§ 23 Abs. 1 KiBiz). Da es sich bei der Ergänzungsbetreuung vor oder nach den allgemeinen Betreuungszeiten meistens nur um wenige Wochenstunden handelt, wurden außerdem die Möglichkeiten für Tagespflegepersonen erweitert, mehr als fünf (Kindertagespflege) bzw. neun (Großtagespflege) Betreuungsverträge abzuschließen, wenn die individuellen Betreuungszeiten so aufgeteilt werden, dass nicht mehr als fünf bzw. neun Kinder gleichzeitig anwesend sind (§ 22 Abs. 2 KiBiz). Unter bestimmten Bedingungen können seitdem in der Kindertagespflege zehn (statt bisher acht) Verträge abgeschlossen werden, in der Großtagespflege bis zu 15 (§ 22 Abs. 2/3). Die Möglichkeit für den Abschluss von zehn bzw. 15 Verträgen besteht allerdings nur dann, „wenn die Kindertagespflegeperson regelmäßig mehrere Kinder unter 15 Stunden wöchentlich betreut, gewährleistet ist, dass die betreuten Kinder immer in denselben Gruppenzusammensetzungen betreut werden und 1. die Kindertagespflegeperson eine kompetenzorientierte Qualifizierung zur Kindertagespflege nach dem QHB (Qualifizierungshandbuch Kindertagespflege; 300 Unterrichtseinheiten plus 80 Stunden Praktikum und 140 Stunden Selbstlerneinheiten) absolviert hat oder 2. sie sozialpädagogische Fachkraft im Sinne der Vereinbarung zu den Grundsätzen über

die Qualifikation und den Personalschlüssel' (Personalvereinbarung) mit einer Qualifikation zur Kindertagespflege auf der Grundlage eines wissenschaftlich entwickelten Lehrplans entsprechend mindestens der Hälfte des Standards des DJI-Curriculums ist" (§ 22 Abs. 2 KiBiz). Die Anforderungen an eine Ergänzungsbetreuung durch Kindertagespflegepersonen gehen also organisatorisch und inhaltlich deutlich über die allgemeinen Anforderungen an Kindertagespflege hinaus. Wenn allerdings die ergänzende Kindertagespflege in Kitas mit verlängerter Öffnungszeit erfolgt, gelten die erhöhten Anforderungen nicht; hier besteht die Möglichkeit, „über die Woche betrachtet mehr als zehn fremde Kinder [zu] betreuen“, vorausgesetzt, es sind nicht mehr als fünf gleichzeitig anwesend (§ 23 Abs. 1 KiBiz).

Übersicht 3: § 48 KiBiz: Zuschuss zur Flexibilisierung der Betreuungszeiten

<p>(1) Das Land gewährt jedem Jugendamt einen pauschalierten Zuschuss für die Flexibilisierung der Kindertagesbetreuung. Im Rahmen der örtlichen Jugendhilfeplanung entscheidet das Jugendamt auf Basis der örtlichen Bedarfslage, welche Angebote in die Förderung zur Flexibilisierung der Betreuungszeiten aufgenommen werden. Die Bezuschussung dient der finanziellen Förderung von kind- und bedarfsgerechten, familienunterstützenden Angeboten in der Kindertagesbetreuung, wie</p> <ol style="list-style-type: none">1. Öffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen, die über eine Öffnungszeit von wöchentlich 47 Stunden hinausgehen2. Öffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen an Wochenend- und Feiertagen,3. Öffnungszeiten und Betreuungsangebote nach 17 Uhr und vor 7 Uhr,4. bis zu 15 der Öffnungstage im Kindergartenjahr für Kindertageseinrichtungen, die nur 15 Öffnungstage oder weniger jährlich schließen,5. zusätzliche Betreuungsangebote bei unregelmäßigem Bedarf oder für ausnahmsweise kurzfristig erhöhten Bedarf der Familien und Notfallangebote sowie6. ergänzende Kindertagespflege gemäß § 23 Absatz 1. <i>(die bisher nicht finanzierbar war)</i> <p>(2) <i>Kindergartenjahr 2020/2021: 40 Mio. Euro, 2021/2022: 60 Mio. Euro, ab 2022/2023: 80 Mio. jährlich; Verteilung anhand der Kindpauschalen</i></p> <p>(3) <i>Voraussetzungen: Aufstockung des Betrages um 25 % durch Jugendamt (= kommunaler Eigenanteil); Weiterleitung an Kita-Träger, Kindertagespflegepersonen oder Anstellungsträger von Kindertagespflegepersonen</i></p> <p>(4) <i>Konzept: „alters- und entwicklungsbezogenen Bedürfnissen der Kinder nach Kontinuität und Verlässlichkeit sowie den Bindungs- und Bildungsprozessen“ ist Rechnung zu tragen; bei unter Dreijährigen oder Kindertagespflege: max. fünf Kinder gleichzeitig für eine pädagogische Kraft</i></p> <p>(5) <i>Voraussetzungen für eingesetztes Personal: mindestens Qualifikation als Kindertagespflegeperson (im Umfang von 160 Unterrichtseinheiten oder vergleichbare pädagogische Kenntnisse); Vergütung mindestens als Beschäftigte in der Tätigkeit von Kinderpfleger*innen mit staatlicher Anerkennung</i></p>

Für die individuelle Ergänzungsbetreuung von Kindern zuhause ist Kindertagespflege grundsätzlich nutzbar, jedoch kaum wirtschaftlich zu betreiben, da es sich immer nur um einzelne Kinder handelt. Insofern gibt es derartige Angebote bislang meistens nur im Rahmen von Projekten mit unterschiedlichen, meistens befristeten und mehr oder weniger prekären Finanzierungsformen. Zu nennen sind bspw. die Angebote „Sonne, Mond und Sterne“ für Alleinerziehende in Essen (Verband allein erziehender Mütter und Väter; Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.³) oder „Eulen und Lerchen“ (Mütterzentrum für Familien in Dortmund⁴, in Kooperation mit Krankenhäusern). Einer am Bedarf von Familien orientierten quantitativen Ausweitung derartiger Angebote sind angesichts fehlender Finanzierung enge Grenzen gesetzt.

Im Rahmen der Evaluation der Umsetzung des KiQuTG wurden im Herbst 2022 über Interviews mit Vertreter*innen von acht kommunalen Jugendämtern und vier (größtenteils überregional tätigen Trägern) erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Neuregelungen, insbesondere von § 48 KiBiz, erhoben (Faas et al. 2023, Kap. 3, S. 159 f.). Eine Stadt konnte über die zusätzlichen Mittel ein bestehendes, bis dahin prekär finanziertes

³ <https://www.vamv-nrw.de/de/aktuelles/wieder-eine-neue-pflegefachkraft-dank-sonne-mond-und-sterne/>

⁴ <https://muetterzentrum-dortmund.de/eulen-und-lerchen-betreuen-kinder-bei-eltern-zuhause/>

Angebot in eine Regelfinanzierung überführen, nämlich die Früh- und Spätbetreuung in einer Kita pro Stadtteil mit flexibel buchbaren Stunden und einkommensabhängigen Elternbeiträgen. Weitere derartige Angebote wurden zum Befragungszeitpunkt, also zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, nur in wenigen Kommunen entwickelt oder diskutiert. So hatte ein Jugendamt einen neuen Träger akquiriert, dessen Einrichtung mit Krankenhäusern und Pflegediensten kooperiert und auch anderen Eltern aus der Kommune flexible und individuelle Buchungszeiten anbietet, inklusive einer eigens entwickelten Software für Buchungsverwaltung und Dienstplanerstellung. Andere Jugendämter verteilen die Mittel nach dem „Gießkannenprinzip“ und nutzen die Regelung, dass eine Öffnungszeit von 47 Stunden (bspw.: „Mo-Fr 07.30 – 17.00 Uhr, Fr 07.30 – 16.30 Uhr“) nach § 48 Abs. 1 Nr. 1 für eine Einrichtung bereits ausreicht, um Mittel zu erhalten. Wieder andere Jugendämter bezeichneten dies als Mitnahmeeffekte und lehnten es ab, zusätzliche Mittel für Angebote einzusetzen, die gegenüber dem 45-Stunden-Vertrag weniger als eine halbe Stunde täglich an zusätzlicher Betreuungszeit beinhalten. Kommunen in schwieriger Haushaltslage sahen darüber hinaus Probleme bei dem Einsatz des Eigenanteils von 25 %. Bei einigen Kita-Trägern wurden darüber hinaus Vorbehalte bezüglich der Realisierung flexibler Lösungen wahrgenommen, die sich vor allem aus der Ablehnung von damit verbundenen veränderten Arbeitszeiten durch Mitarbeiter*innen ergeben.

Kritisiert wurden sowohl die Regelungen zur Finanzierung als auch die Anforderungen an ergänzende Kindertagespflege. Aus der Sicht sowohl von Kita-Trägern als auch von Jugendämtern sind die Anforderungen an Vergütung und Qualifikation von über § 48 KiBiz finanzierten Leistungen (§ 48 Abs. 5 KiBiz) ebenso wie die Vorgaben für die erhöhte Qualifikation und die Gruppenzusammensetzung bei einer höheren Anzahl an Verträgen in der Kindertagespflege weder sachgerecht noch praktikabel (§ 22 Abs. 2 KiBiz). Dafür wurden folgende Gründe angesprochen (die auch bei verschiedenen Workshops zu Angeboten für Alleinerziehende und zur betriebsnahen Kinderbetreuung angesprochen wurden):

- Die Vergütung von ergänzender Kindertagespflege analog zur tariflichen Vergütung von Kinderpfleger*innen passe nicht zu kommunalen Vergütungsregelungen für Kindertagespflege und führe zu Ungleichgewichten. Darüber hinaus sei die Gleichsetzung der Vergütung für individuelle Lösungen und für Gruppen weder sachgerecht noch wirtschaftlich tragbar.
- Die Curricula für Kindertagespflege passen nicht zur Ergänzungsbetreuung (Fokus auf unter Dreijährige, auf Selbstständigkeit und auf die Planung und Durchführung von Bildungsangeboten)
- Die Vorgabe der Einrichtung konstanter Gruppen passe nicht zu den individuell unterschiedlichen Bedarfen der Familien in der Ergänzungsbetreuung; es sei kaum möglich, bspw. fünf Familien mit identischen Bedarfen zu finden.
- Die erhöhten Qualifikationsanforderungen gerade für die Ergänzungsbetreuung seien nicht angemessen, da bei der Früh- und Spätbetreuung Bildung nicht im Vordergrund stehe.

Insgesamt zeigt sich, dass das Setting der Kindertagespflege für Ergänzungsbetreuung nur bedingt geeignet ist. Dies gilt zum einen deswegen, weil Kindertagespflegepersonen im Hinblick auf die Zeitgestaltung weniger flexibel sind als Kitas, die mit mehreren Personen und Dienstplänen arbeiten, und weil stundenweise Ergänzungsbetreuung vor diesem Hintergrund kaum als existenzsichernde Erwerbstätigkeit der Betreuungsperson realisierbar ist. Zum anderen dient Kindertagespflege, ebenso wie die Kita, der Förderung der Kinder (§ 22 SGB VIII) und hat somit einen Bildungsauftrag. Demzufolge wurden die Qualifikationsanforderungen in den letzten Jahren zu Recht erweitert und die Curricula entsprechend angepasst. In der Ergänzungsbetreuung geht es jedoch nicht darum, über die Förderung der Kinder während der regulären Zeiten in Kita oder Kindertagespflege hinaus zusätzliche Bildungsangebote zu machen, sondern die Betreuung zu sichern und den Kindern einen guten Start in den Tag bzw. einen ruhigen Ausklang zu ermöglichen. Einerseits sind dafür viele der in den Curricula für Kindertagespflege enthaltenen Qualifikationen nicht notwendig, andererseits erfordert die Arbeit im Haushalt der Familie mit einem einzelnen Kind eine besondere Sensibilisierung in Fragen des Kinderschutzes – zum einen mit Blick auf das Verhältnis von Nähe und Distanz zwischen der Betreuungsperson und dem Kind, zum anderen angesichts des erweiterten Einblicks in die Lebensbedingungen des Kindes zuhause. Darüber hinaus liegt der Fokus bei der Ergänzungsbetreuung nicht vorrangig auf unter Dreijährigen, sondern schließt auch Kinder im Kindergarten- und Schulalter ein.

Die Installierung einer bedarfsgerechten Ergänzungsbetreuung erfordert damit eine Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen:

- Qualifizierungsangebote (landesweit geltendes Curriculum) und Qualitätsrahmen für eine gute, an den tatsächlichen Bedarfen von Kindern und Familien orientierte Ergänzungsbetreuung (Schwerpunkt auf Betreuung, nicht auf Bildungsstandards; Fokus auf Sicherung des Kindeswohls bei Früh- und Spätbetreuung für unterschiedliche Altersgruppen)
- Gezielte Einbindung von nebenberuflichen Tätigkeiten / Zuverdiensten (Studierende, Rentner*innen, Elternzeit, Erwerbslosigkeit, Erwerbsminderung ...); niederschwellige Qualifizierung; Module, die auf Weiterqualifizierung angerechnet werden können (bspw. Teile eines Kindertagespflege-Curriculums)
- Anpassung der Qualifikations- und Vergütungsvorgaben für die Nutzung der Förderung nach § 48 KiBiz
- Abschaffung von Regelungen zur Gruppenzusammensetzung und Anpassung der Qualifikationsanforderungen für Kinder(groß)tagespflege nach § 22 Abs. 2/3 KiBiz
- Nutzungsmöglichkeit von § 48 KiBiz für Kitas nur bei deutlich ausgedehnten Öffnungszeiten (nach 17.00 Uhr und vor 7.00 Uhr) und flexiblen Lösungen (bspw. unterschiedliche Betreuungszeiten je nach Wochentag) zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und „Gießkannenprinzip“

Mit diesen Regelungen könnten auch die Rahmenbedingungen für die (Weiter-)Entwicklung von Betreuungsangeboten für Alleinerziehende verbessert und nachhaltige Finanzierungslösungen für arbeitsmarktpolitisch erforderliche Angebote geschaffen werden. Auch das Engagement von Unternehmen für betriebsnahe Angebote würde erleichtert, sowohl auf dem Gebiet der (Groß-)Tagespflege als auch für „Spielzimmer“ für Notfallbetreuung und Angebote der Früh- und Spätbetreuung oder für die speziellen zeitlichen Bedarfe bei Schichtarbeit, bspw. im Gesundheitswesen.

3 Modifizierung der Finanzierungsstrukturen

Die Finanzierung der Kitas in Nordrhein-Westfalen erfolgt über an Buchungszeiten von 25, 35 oder 45 Stunden und unterschiedlichen Gruppentypen ausgerichteten Kindpauschalen (§ 33 Abs. 1 KiBiz). Aus der Summe der Kindpauschalen ergibt sich das Budget der Kita. Vorschriften über Gruppenbildungen oder die Verteilung der Anwesenheitszeiten der einzelnen Kinder sind damit nicht verbunden. Die Kindpauschalen werden durch einen Landeszuschuss, einen kommunalen Zuschuss und einen Eigenanteil des Trägers (kirchliche Träger 10,3%, andere freie Trägerschaft 7,8%, Elterninitiativen 3,4%, kommunale Träger 12,5%; §36 Abs. 2 KiBiz) finanziert. Die Kommunen können Elternbeiträge erheben. Familien mit Bezug von Transferleistungen (bspw. SGB II, auch Kinderzuschlag und Wohngeld) sind nach § 90 IV SGB VIII beitragsfrei zu stellen; in Nordrhein-Westfalen ist darüber hinaus eine soziale Staffelung der Beiträge verbindlich vorgeschrieben (§ 51 Abs. 4 KiBiz). Das Jugendamt erhebt die Elternbeiträge, erhält den Landeszuschuss und gibt die Kindpauschalen an die Träger weiter. Diese 2008 eingeführte und 2019 um eine regelmäßige Dynamisierung ergänzte Finanzierungsstruktur hat sich grundsätzlich bewährt und weist im Bundesländervergleich zahlreiche Vorteile auf:

- Jeder Träger erhält einen einheitlichen Beitrag pro Kind. Aufwendige Verhandlungen zwischen Trägern und Jugendämtern über die Finanzierung der einzelnen Einrichtungen, wie sie in einigen anderen Ländern zur Praxis gehören (vgl. Faas et al. 2023: 183 f.), sind damit ebenso wenig erforderlich wie die Einzelabrechnung und -prüfung von Personalkosten.
- Elternbeiträge sind in Nordrhein-Westfalen verbindlich sozial gestaffelt, sodass die Teilhabechancen für Kinder aus Familien mit geringem Erwerbseinkommen besser sind als in vielen anderen Bundesländern (vgl. ebd.: 175).
- Die Beiträge werden in Nordrhein-Westfalen zentral von den Jugendämtern festgelegt und erhoben. In vielen anderen Ländern liegt diese Aufgabe bei den Trägern. Dies ist mit für alle Beteiligten aufwendigen Verhandlungen um die Beitragsgestaltung verbunden. Träger müssen in diesen Ländern Ansprüche der Eltern auf Beitragsbefreiung oder -reduzierung prüfen und sich die damit verbundenen Einnahmeausfälle vom Jugendamt erstatten lassen, was mit administrativem Aufwand verbunden ist und immer wieder zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führt. Eltern müssen Ansprüche auf Beitragsentlastung oder -reduzierung gegenüber ihrem Träger geltend machen, dem auch die diesbezügliche Beratung obliegt. Dies kann gerade bei knappen Plätzen und angesichts des Aufwandes, den Träger mit der Erstattung von Einnahmeausfällen haben, dazu führen, dass Eltern auf ihren Anspruch verzichten. In Nordrhein-Westfalen

besteht dieses Risiko nicht, da alle Eltern ihre Einkommenssituation gegenüber dem Jugendamt offenlegen müssen, sodass keine Befürchtung einer Stigmatisierung gegenüber dem Träger (vgl. ebd.: 187 f., 190 f.) besteht.

Auch wenn die Strukturen der Kita-Finanzierung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Bundesländern erhebliche Vorteile haben, bestehen dennoch einige Probleme:

- Wenn freie Kita-Träger die Trägeranteile nicht aufbringen können, stehen Kommunen nicht selten vor der Alternative, die Schließung von Einrichtungen und damit eine Reduzierung des örtlichen Angebots hinzunehmen und eventuell Rechtsansprüche nicht erfüllen zu können oder den Trägeranteil (ganz oder teilweise) oder die komplette Einrichtung zu übernehmen. Berichte aus Kommunen zeigen, dass dieses Problem angesichts der immer höheren Bau- und Unterhaltungskosten und gestiegener Personalkosten von steigender Bedeutung ist; Zahlen dazu liegen noch nicht vor. Dies bedeutet zusätzliche Belastungen für die kommunalen Haushalte, was insbesondere für Kommunen mit einer strukturell bedingten schwierigen Finanzlage Probleme für die Bereitstellung eines bedarfsdeckenden Angebots mit sich bringt.
- Die Höhe der Elternbeiträge unterscheidet sich interkommunal erheblich. Vor allem wird die Vorschrift der sozialen Staffelung sehr unterschiedlich umgesetzt. So erheben manche Kommunen einen Elternbeitrag schon bei einem jährlichen Erwerbseinkommen von 12.000 Euro (was faktisch die Frage aufwirft, ob Eltern mit niedrigem Erwerbseinkommen schlechter gestellt sind als Familien im Transferleistungsbezug), in anderen Kommunen fallen erst bei 35.000 Euro Elternbeiträge an. Die Grenze, ab der der Höchstbeitrag erhoben wird, wurde in manchen Fällen seit Inkrafttreten des KiBiz 2008 nicht angehoben und liegt bei unter 70.000 Euro (was zu einer relativ hohen Beitragsbelastung für Familien mit mittlerem Einkommen führt), in anderen Kommunen ist sie mehr als doppelt so hoch.
- Kommunen mit hohen Anteilen an aufgrund von Transferleistungsbezug beitragsfrei gestellten Eltern (was in einzelnen Kommunen etwa ein Drittel der Kinder betrifft) sowie an Familien mit geringem Erwerbseinkommen können weniger Geld durch Elternbeiträge erwirtschaften. Um Finanzierungslücken zu vermeiden, sind die Elternbeiträge in diesen Kommunen daher oft relativ hoch, während einige finanzstarke Kommunen sogar beitragsfreie Kitajahre über die landesrechtlich vorgegebenen Zeiträume hinaus anbieten.

Innerhalb des Landes ist somit eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht gegeben. Dies ist umso problematischer, als Studien belegen, dass hohe Elternbeiträge für Kinder aus Familien mit geringem Einkommen mit einer geringeren Teilhabe an Kindertagesförderung einhergehen (Neimanns /Bremer 2024). Für Familien mit höherem Einkommen lassen sich diese Zusammenhänge nicht feststellen (vgl. zusammenfassend zu mehreren Studien Fischer et al. 2024). Hinzu kommt, dass sozioökonomisch benachteiligte Familien bei knappen Plätzen besonders oft Schwierigkeiten haben, ihren Rechtsanspruch durchzusetzen (ebd.). Kinder, die von der Kindertagesförderung für ihren weiteren Bildungsweg besonders profitieren würden, sind also besonders häufig davon ausgeschlossen. Die Ökonomin C. Katharina Spieß bezeichnet die Gebührenfreiheit in Kitas daher als ein „Geschenk an die Wohlhabenden“ (Zeit Online, 22.11.2023): „Umfragen zeigen, dass viele Eltern im mittleren und insbesondere höheren Einkommensbereich bereit wären, sogar mehr für eine Kita zu bezahlen, als sie es im Mittel bereits tun. Ökonomisch gesprochen existiert also eine Zahlungsbereitschaft, die der Staat abschöpfen sollte.“ (Spieß 2018, S. 746) Der Nutzen allgemeiner, für alle Familien unabhängig vom Einkommen geltender Beitragsbefreiungen muss also in Zeiten knapper öffentlicher Mittel und knapper Kitaplätze in Frage gestellt werden, so populär die Forderung nach „kostenfreier Bildung für alle“ auch sein mag (vgl. Faas et al. 2023: 180). Nicht umsonst wurde nach den Erfahrungen mit dem KiQuTG in den Nachfolgegesetzen die Möglichkeiten des Einsatzes der Bundesmittel für die Reduzierung oder Abschaffung von Elternbeiträgen nach und nach eingeschränkt.⁵

Eine Weiterentwicklung der Finanzierung von Kindertagesförderung sollte also dem Prinzip „Ungleiches ungleich behandeln“ folgen und folgende Elemente enthalten:

⁵ Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz); Ablösung des KiQuTG zum 01.01.2023; 3. KiTa-Qualitätsgesetz ab 01.01.2025; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kita-qualitaetsgesetz-2077912>

- Reduzierung der Trägeranteile an den Kindpauschalen (wobei eine vollständige Abschaffung angesichts der Freiräume der Kita-Träger bei der inhaltlichen Gestaltung der Kindertagesförderung und bei der Platzvergabe nicht sachgerecht wäre; vgl. dazu Faas et al. 2023: 174 f.)
- Einführung landeseinheitlicher Elternbeiträge mit hohen Einstiegsschwellen (bspw. Beitragspflicht ab 35.000 Euro Jahreseinkommen) und hohen Schwellen für den Höchstbeitrag (bspw. ab 150.000 Euro Jahreseinkommen), auch für die Offene Ganztagsgrundschule
- Pauschaler Ausgleich der interkommunalen Unterschiede durch eine Berücksichtigung der Quote von Kindern im SGB-II-Bezug in einer Kommune bei der Berechnung der Landesförderung, so dass Kommunen mit hohen Anteilen an Familien mit geringem Einkommen und damit einem geringen Aufkommen an Elternbeiträgen entlastet werden.

4 Personaloffensive, die auf eine Etablierung multiprofessioneller Teams durch Personalgewinnung, -entwicklung und -bindung in Kitas abzielt

Das Hauptproblem in der Kindertagesförderung besteht aktuell nicht in einer unzureichenden Finanzierung, sondern in einem erheblichen Mangel an verfügbarem Personal. Die Dimension des Personal mangels wird im Bericht der Autorengruppe Fachkräftebarometer (2023) anhand der Relation zwischen arbeitslos gemeldeten Personen und offenen Stellen deutlich: So kamen 2022 bundesweit auf 100 offene Stellen für Erzieher*innen nur 62 arbeitslos gemeldete Personen. Der Beruf wird inzwischen von der Bundesagentur für Arbeit als Engpassberuf bezeichnet (ebd., S. 148f.). Bei Kinderpfleger*innen ist die Relation mit 100 zu 193 günstiger, sodass hier mehr Potenzial für die Besetzung offener Stellen besteht (ebd.). Der Personal mangel verschärft sich trotz einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die im Bericht konstatiert wird („Fachkräftemangel trotz guter Beschäftigungsbedingungen“, ebd., S. 6). Festgestellt werden beispielsweise ein Rückgang von Befristungen (ebd., S. 145f.) auch bei Berufseinsteiger*innen, ein im Vergleich zu anderen Beschäftigtengruppen stärker gestiegenes Gehalt (ebd., S. 146f.) sowie geringe Anteile an unfreiwilliger Teilzeit (ebd., S. 145). Berichte aus der Praxis deuten darauf hin, dass sich die Mangelsituation dennoch weiter verschärft.

Die Mangelsituation ist keineswegs durch Stagnation oder durch Rückgänge im Bereich der Beschäftigung oder der Ausbildung verursacht – im Gegenteil. Die Anzahl der Beschäftigten in der Kindertagesförderung steigt seit Jahren kontinuierlich; im Bericht wird auf eine Steigerung der Anzahl der Arbeitsplätze um 66 % zwischen 2012 und 2022 verwiesen (ebd., S. 7). Auch im Bereich der Ausbildung sind sowohl Anstiege als auch neue Ausbildungsformate zu verzeichnen (ebd., Kap. 7); es gab und gibt „zahlreiche Reformen und Programme [...], die darauf abzielten, immer mehr Personen und vor allem neue Zielgruppen für eine Ausbildung zur Erzieherin und zum Erzieher zu gewinnen“ (ebd., S. 112). Hervorzuheben ist die Einführung von vergüteten Ausbildungsformen (analog zur dualen Ausbildung), die in Nordrhein-Westfalen als „Praxisintegrierte Ausbildung“ (PiA) bezeichnet werden (ebd., S. 116). Im Schuljahr 2021/22 entfielen bereits 43 % der Anfänger*innen in der Erzieher*innen-Ausbildung auf das PiA-Modell (ebd., S. 129), das inzwischen auch für Kinderpfleger*innen und Sozialassistent*innen (mit dem Fokus auf Offene Ganztagsgrundschulen) angeboten wird. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der „nach wie vor steigende Bedarf an einschlägig qualifizierten Fachkräften“ nicht gedeckt werden kann – „trotz der erheblich gewachsenen Ausbildungskapazitäten“ (ebd., S. 132). Neben dem weiteren Ausbau der einschlägigen Ausbildungs- und Studiengänge müsse daher der Blick „zugleich auf die Seiten- und Quereinstiege gelenkt werden“, wobei gleichzeitig darauf hingewiesen wird, dass „die Frage, wie eine tätigkeitsbegleitende Qualifizierung zu gestalten ist, bislang nur unbefriedigend geklärt“ (ebd.) sei.

Insofern muss der Blick erweitert werden, um multiprofessionelle Teams zu etablieren, in denen Beschäftigte mit unterschiedlichen Qualifikationen miteinander kooperieren – neben Erzieher*innen akademisch ausgebildetes Personal, Kinderpfleger*innen, Quereinsteigende mit Ausbildungsabschlüssen und Berufserfahrungen in anderen Arbeitsfeldern und Personen mit im Ausland erworbenen pädagogischen Abschlüssen -, verbunden mit Möglichkeiten der berufsbegleitenden Weiterqualifizierung bis hin zum Erwerb von anerkannten Abschlüssen. Die Forderung nach einer Etablierung multiprofessioneller Teams unter Einbeziehung von Mitarbeiter*innen ohne einschlägige pädagogische Erstausbildung impliziert keineswegs eine Infragestellung des Bildungsauftrages der Kitas: Zum einen ist es für die Wahrnehmung des Bildungsauftrages unabdingbar,

dass zunächst die Betreuung verlässlich gesichert ist und die Aufsichtspflicht gewährleistet wird. In einer aufgrund von Personalmangel geschlossenen Einrichtung kann keine Bildung stattfinden, und Kinder, die aufgrund von Betreuungseinschränkungen immer wieder aus ihrem gewohnten Setting herausgenommen werden, sind nicht nur mit Blick auf die Wahrnehmung von Bildungsangeboten der Kita, sondern auch in ihren Chancen für Selbstbildungsprozesse in der Gruppe eingeschränkt. Zum anderen gibt es durchaus Möglichkeiten, multiprofessionelle Teams so zu gestalten, dass es insgesamt nicht zu einer Entfachlichung oder Deprofessionalisierung kommt. Ein zentraler Schlüssel dafür liegt nicht nur in berufsbegleitenden Weiterbildungen, sondern nicht zuletzt in veränderten Teamstrukturen und einer Organisation, die der Heterogenität der Teams durch eine Verbindung von Personalgewinnung, Personalentwicklung und Personalbindung Rechnung trägt (Klaudy et al. 2016). Multiprofessionalität im Team erfordert sowohl Anleitungsstrukturen als auch Aufstiegsperspektiven: Hoch qualifizierte Mitarbeiter*innen verbleiben nur dann im Arbeitsfeld, wenn sie Entwicklungsperspektiven haben und ihre Qualifikation einsetzen können; Quereinsteigende benötigen vor allem in der Anfangsphase die Anleitung und Begleitung durch Kolleg*innen und Leitung.

Bislang sieht die Autorengruppe Fachkräftebarometer (2023: 155) kaum Erfolge der Bemühungen um Quereinsteigende: „Obwohl mittlerweile alle Bundesländer weitreichende Öffnungsregelungen verabschiedet haben, um fachlich affinen, aber auch fach-fremden Berufsgruppen den Zugang in die Frühe Bildung zu ermöglichen, hat sich die Zahl der Personen mit fachfremden und mit sonstigen Berufsabschlüssen – zumindest in der bundesweiten Betrachtung – bis 2022 kaum erhöht. Gleichwohl eröffnen solche Regelungen Spielräume, sodass Träger und Einrichtungen handlungsfähig bleiben können.“ (ebd.) Auch in Nordrhein-Westfalen ist mit der aktuell geltenden Personalverordnung⁶ inzwischen eine erhebliche Flexibilität im Personaleinsatz möglich geworden. Bislang ist allerdings wenig darüber bekannt, ob und wie Kita-Träger und Kommunen die neuen Möglichkeiten ausschöpfen. Insbesondere bei den Kita-Trägern scheint die Skepsis gegenüber veränderten Personalstrukturen zu überwiegen.

Die Zurückhaltung bei der Umsetzung der Flexibilisierung der Personalstrukturen könnte – neben der generellen Befürchtung einer Deprofessionalisierung – auch dadurch bedingt oder verstärkt werden, dass eine Flexibilisierung der Qualifikationsanforderungen nicht ausreicht, um die neu gewonnenen Quereinsteigenden mit ihren heterogenen Qualifikationen produktiv einzusetzen und die Qualität der Kindertagesförderung zu gewährleisten. Wenn in Kitas Quereinsteigende ohne Ressourcen für die Anleitung eingearbeitet werden müssen, dürfte dies unweigerlich zu Frustrationen bei allen Beteiligten führen. Und Quereinsteigende, die sich nicht willkommen und wertgeschätzt fühlen und denen es an Unterstützung und Perspektiven mangelt, werden das Arbeitsfeld schnell wieder verlassen. Ein verstärkter Einsatz von Quereinsteigenden muss somit einher gehen mit einer kontinuierlichen Qualifizierung des gesamten Teams, der Einbindung von hoch qualifizierten Beschäftigten und der Bereitstellung von Anleitungsstunden einhergehen. Damit würden sich auch die Rahmenbedingungen für die Ausbildung nach dem PiA-Modell verbessern, was auch zur Reduzierung von Ausbildungsabbrüchen beitragen dürfte.

So fordert bspw. der eingangs zitierte Bericht der Arbeitsgruppe Frühe Bildung den Einsatz von mindestens einer akademisch ausgebildeten Kraft in jedem Team (BMFSFJ 2024: 28) und den Ausbau von Kita-Sozialarbeit, insbesondere in benachteiligten Sozialräumen (ebd.: 28 f.). Und dass jedes Team mehrheitlich aus einschlägig ausgebildeten pädagogischen Fachkräften bestehen sollte, ist ohnehin selbstverständlich – im Sinne einer „Qualifikationsquote“ (ebd.: 27)⁷, die diesbezüglich Mindeststandards setzt. Hervorgehoben wird im Bericht auch die Notwendigkeit, „Ausbildung und Praxiseinstieg angehender Fachkräfte und nicht einschlägig ausgebildeter Personen durch Zeit für Praxisanleitung [zu] verbessern“ (ebd.: 29 f.).

Folgende Veränderungen in den Rahmenbedingungen, die nicht nur in die Personalvereinbarung, sondern auch in die Berechnungsgrundlagen der Kindpauschalen einzuarbeiten wären, könnten zielführend für eine zukunftsorientierte Strategie der Personalgewinnung, -entwicklung und -bindung in multiprofessionellen Teams sein:

⁶ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=0&bes_id=43064&aufgehoben=N&anw_nr=2

⁷ Ob allerdings die von der AG Frühe Bildung geforderte Quote von 85 % (Erzieher*in, einschlägiges abgeschlossenes (Fach-)Hochschulstudium oder vergleichbar; BMFSFJ 2024: 27) für die kommenden Jahre realistisch ist, muss bezweifelt werden.

- Schaffung von Funktionsstellen mit entsprechender tariflicher Einstufung sowohl für Akademiker*innen (bspw. Absolvent*innen von kindheitspädagogischen Studiengängen, Kita-Sozialarbeit) als auch für fachschulisch ausgebildete Erzieher*innen mit entsprechenden Fortbildungen und Berufserfahrung
- Ermöglichung des Einsatzes von Ergänzungskräften mit unterschiedlichen Qualifikationen in allen Gruppentypen
- Stundenkontingente für die Anleitung sowohl von Auszubildenden als auch von Quereinsteigenden (Leitung, Funktionsstellen)
- Einsatz von Mitarbeiter*innen mit ausländischen Abschlüssen auch vor bzw. ohne Abschluss des Anerkennungsverfahrens, verbunden mit Praxisanleitung und berufsbegleitender Anpassungsfortbildung, orientiert an benötigten Kompetenzen⁸ und weniger an der Gleichwertigkeit der Ausbildungen
- Personaloffensive statt Fachkräfteoffensive: gezielte Ansprache von Personen ohne einschlägige pädagogische Erstausbildung (bspw. Alltagshelfer*innen, Tagespflegepersonen, Ehrenamtliche im Sport)
- (Weiter-)Entwicklung berufsbegleitender Fortbildung, verbunden mit der Wertschätzung und Zertifizierung von in der Praxis erworbenen Kompetenzen und der Möglichkeit, durch die Absolvierung unterschiedlicher Fortbildungsmodule anerkannte Berufsabschlüsse (Erzieher*in, Kinderpfleger*in, Sozialassistent*in) zu erwerben
- Angebot der PiA-Ausbildung (Erzieher*in, Kinderpfleger*in, Sozialassistent*in) in Form von Umschulungen, finanziert durch arbeitsmarktpolitische Instrumente.

Der Einsatz von Quereinsteigenden ist somit kein Sparmodell, sondern erfordert im Gegenteil zusätzliche Ressourcen. Ohne eine solche Strategie wird jedoch der Personalbedarf in den kommenden Jahren nicht zu decken sein. Bislang ist wenig darüber bekannt, wie der Einsatz von Quereinsteigenden sich in der Praxis gestaltet. Insofern wäre es sinnvoll, diese (und weitere) Veränderungen in den Rahmenbedingungen zunächst über Experimentierklauseln zu ermöglichen, die Erfahrungen zu evaluieren und dann die Konzepte weiterzuentwickeln.

3 Fazit

Allein mit mehr Geld oder der Zusicherung von Betreuungszeiten nach Wahl lässt sich weder das Problem zu knapper Plätze noch das Problem der immer wieder auftretenden kurzfristigen Schließungen oder Reduzierung von Betreuungszeiten lösen. Das Wunsch- und Wahlrecht wurde bislang de facto ebenso wenig realisiert wie ein flächendeckendes Angebot bedarfsgerechter Betreuungszeiten. Für eine künftige Strategie bedarfsgerechter Kindertagesförderung müssen einige (scheinbare) Selbstverständlichkeiten überdacht werden – dies gilt insbesondere für die bisherige Praxis des Einsatzes von Fachkräften und die politische Bewertung von Elternbeiträgen. Die Einführung einer Standardbetreuungszeit von 35 Stunden kann hier durchaus ein Schritt in die richtige Richtung sein – vorausgesetzt, sie wird von den Maßnahmen zur Sicherstellung eines quantitativ und qualitativ Angebotes flankiert.

Literatur

Autorgruppe Fachkräftebarometer, 2023: Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2023. Hrsg. Deutsches Jugendinstitut e.V. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF). München.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), 2024: Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland. Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung. Bericht der Arbeitsgruppe Frühe Bildung. Berlin.

Faas, Stefan / Kluczniok, Katharina / Stöbe-Blossey, Sybille, 2023: Abschlussbericht der Evaluationsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG). In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

⁸ Wer in der Kita arbeiten möchte, benötigt nicht unbedingt die in der generalistischen Erzieher*innenausbildung vermittelten Kompetenzen für die Arbeit mit unterschiedlichen Altersgruppen und in unterschiedlichen Settings – von der Kita über das Jugendzentrum bis zur stationären Einrichtung. Wer eine in einigen Ländern übliche Ausbildung für die Arbeit mit bspw. Null- bis Zehnjährigen absolviert hat, dürfte über Qualifikationen für die Arbeit in der Kita verfügen, auch wenn es eine derartige Ausbildung in Deutschland nicht gibt.

Jugend (Hrsg.): Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG). Berlin.

Fischer, Sandra / Glaser, Stella / Stöbe-Blossey, Sybille, 2024: Zwischen (Rechts-)Anspruch und Realität: Soziale Selektivität in der Kindertagesförderung. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report 2024-06.

Klaudy, E. Katharina / Köhling, Karola / Micheel, Brigitte / Stöbe-Blossey, Sybille, 2016: Nachhaltige Personalwirtschaft für Kindertageseinrichtungen. Herausforderungen und Strategien. Düsseldorf: Study der Hans-Böckler-Stiftung 336. https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-006445

Neimanns, Erik / Bremer, Björn, 2024. The Local Politics of Social Investment Under Fiscal Constraints: The Case of Childcare Expansion in Germany. <https://osf.io/mpeyz>

Spieß, C. Katharina, 2023: „Die Gebührenfreiheit der Kita ist ein Geschenk an die Wohlhabenden“, ZEIT ONLINE, 22.11.2023.

Spieß, C. Katharina, 2018: Bildung darf nicht vom Geldbeutel abhängen: Stimmt, aber das erfordert keine gebührenfreien Kitas!, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 85, Iss. 35, S. 746, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-35-3

SWK (Ständige Wissenschaftliche Kommission), 2022: Basale Kompetenzen vermitteln – Bildungschancen sichern. Perspektiven für die Grundschule. Gutachten der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK) in Deutsch und Mathematik. Bonn.