

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend des Landtags Nordrhein-Westfalen am 31.10.2024

von Florian Dähne, Referent für Bildung und Wissenschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung
zum Antrag der Fraktion der FDP „Ohne Betreuung kein Wirtschaftswunder - Keine
pauschale Reduzierung der Betreuungszeiten von Kindertagesstätten und
Kindertagespflege!“, Drucksache 18/9473

I)

Die Friedrich-Ebert-Stiftung bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Der vorliegende Antrag fordert die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen auf, Abstand zu nehmen von jedweden Überlegungen, die Betreuungszeiten von Kindertagesstätten und Kindertagespflege pauschal zu reduzieren. Er weist hin auf aktuelle – vor allem personelle – Missstände im Kitabereich und fordert eine verlässlichere Kindertagesbetreuung als landespolitische Kernaufgabe ein. Dieser Intention ist grundsätzlich zuzustimmen, auch wenn im Folgenden hierfür eher auf Gesichtspunkte von Teilhabechancen, Bildungsgerechtigkeit und Vereinbarkeitsfragen Bezug genommen wird, als auf die Perspektive eines vermeintlich möglichen Wirtschaftswunders.

II)

Die Ausgangslage wird insofern zutreffend dargestellt, als frühkindlicher Bildung sowohl eine bildungs- als auch eine familien- und arbeitsmarktpolitische Funktion zukommt. Als erster gemeinsamer Bildungsort legt die Kindertagesbetreuung den Grundstein für die gesamte weitere Bildungsbiografie. Sie ist zentral dafür, allen Kindern unabhängig von ihrem familiären Hintergrund gleiche Chancen auf eine gute Entwicklung und die Entfaltung ihrer Potenziale zu ermöglichen. Der Zugang zu frühkindlicher Bildung gilt deshalb als wesentlicher Faktor für die Vermittlung von Bildungschancen und die Ermöglichung von Teilhabe. Darüber hinaus trägt eine verlässliche Kindertagesbetreuung dazu bei, die Erwerbstätigkeit von Eltern,

insbesondere Müttern, zu fördern, das Familieneinkommen zu steigern und damit Kinderarmut und ihre negativen Konsequenzen auf die kindliche Entwicklung zu verringern. Eine wesentliche Gelingensbedingung frühkindlicher Bildung und Betreuung, sowohl aus bildungs- als auch aus arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitischer Perspektive, ist der Faktor Verlässlichkeit.

Voraussetzung dafür ist ein bedarfsdeckendes und zuverlässiges Platzangebot. Der Antrag der FDP-Fraktion greift diesbezüglich einen Tatbestand auf, der sich - wenn auch in unterschiedlichem Umfang – deutschlandweit beobachten lässt. In vielen Einrichtungen – nicht nur, aber eben auch in NRW – ist die Personaldecke so dünn, dass beispielsweise krankheitsbedingte Ausfälle nicht aufgefangen werden können, sondern unmittelbar und häufig kurzfristig Stundenreduzierungen, Gruppenschließungen oder Komplettschließungen zur Folge haben, was zu entsprechenden Betreuungsproblemen auf Seiten der Eltern führt. Entsprechende Meldungen an die Landesjugendämter zu Personalunterdeckungen und daraus resultierende Angebotseinschränkungen betrafen beispielsweise im Februar 2024 knapp 1100 der insgesamt rund 10.700 Kitas in NRW (insgesamt lagen 1659 Meldungen der Träger vor, so dass einige der betroffenen Kitas mehrfach innerhalb dieses Monats zu Angebotseinschränkungen gezwungen waren).¹

III)

Wie in dem vorliegenden Antrag zu Recht dargestellt, ist diese Situation eine große Belastung für alle derzeit in das System der Kindertagespflege eingebundenen Personen, sowohl für die Kinder und Eltern als auch für die Beschäftigten. Der Antrag stellt die Situation derjenigen Familien in den Mittelpunkt, die über einen Kitaplatz für ihr Kind bzw. ihre Kinder verfügen, denen ein Rechtsanspruch auf frühkindliche

¹ In 58 Fällen musste die Einrichtung komplett schließen, in 837 Fällen mussten Gruppen ganz oder teilweise geschlossen werden und in 764 Fällen wurden Betreuungszeiten reduziert. (vgl.

<https://www.sueddeutsche.de/leben/kindertagesstaetten-personalmangel-schraenkt-kita-angebote-in-nrw-ein-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230321-99-32574>)

Insgesamt (geplante und ungeplante Schließtage zusammen) gaben Kindertageseinrichtungen laut Nationalem Bildungsbericht deutschlandweit zum Stichtag 1. März 2023 an, durchschnittlich an 20,9 regulären Öffnungstagen in den zurückliegenden 12 Monaten geschlossen gewesen zu sein. Der Wert für NRW weicht hiervon mit 20,5 Tagen nur minimal ab. Da nahezu alle Einrichtungen eine Betreuung an 5 Wochentagen anbieten, entspricht dies einer Schließzeit von ca. 4 Wochen pro Jahr. (vgl.

<https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2024/pdf-dateien-2024/bildungsbericht-2024.pdf>, Seite 98)

Bildung und Betreuung jedoch nichts nutzt, wenn er nur auf dem Papier steht, wenn Kinder und Eltern morgens nicht wissen, ob die Kita einen Notdienst fährt oder einen Großteil der Kinder wieder nach Hause schickt. Grundvoraussetzung für erfolgreiche frühkindliche Bildung sowie für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit ist Verlässlichkeit. Dem ist selbstverständlich zuzustimmen.

Zusätzlich in den Blick zu nehmen wären darüber hinaus allerdings auch insbesondere diejenigen Familien, die trotz bestehenden Bedarfs aktuell nicht über einen Kitaplatz verfügen und deren entsprechender Rechtsanspruch derzeit nicht eingelöst wird. Ziel politischen Handelns sollte es in der Konsequenz nicht sein, „nur“ verlässlich Bildung und Betreuung für diejenigen Kinder zu gewährleisten, die bereits einen Platz haben, sondern darüber hinaus in beträchtlichem Umfang zusätzliche Plätze zu schaffen.

Insbesondere im U3-Bereich ist die Betreuungsquote in NRW vergleichsweise niedrig. Mit 32,2% waren hier zum Stichtag 1. März 2024 deutlich weniger Kinder unter drei Jahren in einer Tagesbetreuung als im Bundesdurchschnitt (55,2%). Lediglich in zwei Bundesländern (Baden-Württemberg und Bremen) ist die Betreuungsquote in dieser Altersgruppe aktuell niedriger als in NRW. Auch im Alter von drei bis sechs Jahren liegt die - aktuell sogar sinkende - Betreuungsquote in NRW mit 90,0% nicht nur unterhalb des Bundesdurchschnitts, sondern auch niedriger als im Vergleich lediglich der „alten“ Bundesländer.²

Stark ausgeprägte Ungleichheiten im Zugang zu frühkindlicher Bildung zeigen sich in NRW beispielsweise bei der Betreuungsquote von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. Während sie zum 1.3.2023 im U3-Bereich in NRW mit Blick auf Kinder ohne Migrationshintergrund bei 39,2% lag, waren zu diesem Zeitpunkt lediglich 17,7% der Kinder mit Migrationshintergrund in einer Einrichtung der Kindertagesbetreuung oder öffentlich geförderter Kindertagespflege.³

Es ist nicht davon auszugehen, dass die Unterschiede in den Betreuungsquoten (sowohl beim Vergleich von NRW mit anderen Bundesländern, als auch beim Vergleich unterschiedlicher Gruppen innerhalb von NRW) lediglich auf unterschiedlich große Bedarfe von Seiten der Familien zurückzuführen sind. Dies belegt u.a. eine im

² vgl.: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/betreuungsquote.html>

³ vgl.: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/liste-betreuungsquote-migration-unter6jahren-nach-laendern.html#fussnote-1-1345944>

Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung erstellte Auswertungen der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des Deutschen Jugendinstituts. Sie zeigt (für alle Bundesländer) Unterschiede zwischen der Nutzung und den Bedarfen nach Angeboten der Kindertagesbetreuung, die einhergehen mit familialen Merkmalen. Kinder aus Familien, die armutsgefährdet sind, in denen überwiegend kein Deutsch gesprochen wird oder in denen Eltern keinen akademischen Hintergrund aufweisen, besuchen insbesondere im Alter zwischen ein und unter drei Jahren, aber teilweise auch darüber hinaus, deutlich seltener eine Kita als andere Kinder – trotz bestehender Bedarfe. Im Bundesvergleich weist diese Auswertung lediglich für das Bundesland Bremen in der Altersgruppe von ein bis unter drei Jahren einen höheren ungedeckten Bedarf aus als für NRW.⁴ Das Anliegen des vorliegenden Antrags, „den Platzausbau signifikant und bedarfsgerecht zu stärken“ ist vor diesem Hintergrund sehr gerechtfertigt.

IV)

Um bei der Schaffung zusätzlicher Plätze möglichst schnell größere Fortschritt zu erreichen, wären unterschiedliche, teils ineinandergreifende Herausforderungen zu adressieren. Aus Sicht der Friedrich-Ebert-Stiftung wird es mit dem Ziel einer verlässlichen und qualitativ hochwertigen frühkindlichen Bildung und Betreuung prioritär darum gehen, dem akuten Fachkräftemangel auf diesem Gebiet zu begegnen und in Fachkräftesicherung und -bindung zu investieren um einerseits mehr junge Menschen für das Berufsfeld zu gewinnen und andererseits die Zahl derjenigen pädagogischen Fachkräfte zu begrenzen, die dem Beruf vorzeitig den Rücken kehren.⁵ Konkrete Ansatzpunkte hierfür wären u.a. die Schaffung von Entwicklungs- und Karrieremöglichkeiten in Form von Funktions- und Profilstellen innerhalb der

⁴ Hübener, Mathias; Schmitz, Sophia; Spieß, C. Katharina; Binger, Lina 2023: Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive: S.53, Abb. A6 (<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20728.pdf>)

⁵ Bis zum Jahr 2035 prognostizieren die Autor_innen des Nationalen Bildungsberichts 2024 einen personellen Engpass und eine sich vergrößernde Lücke zwischen Nachfrage und Angebot in der frühkindlichen Bildung. Auch der jüngst veröffentlichte 17. Kinder- und Jugendbericht weist in aller Deutlichkeit auf das Problem des Fachkräftemangels hin.

Laut der Erziehungswissenschaftlerin Rahel Dreyer, Professorin für Pädagogik und Entwicklungspsychologie der ersten Lebensjahre an der Alice Salomon-Hochschule Berlin verlässt etwa ein Viertel der ausgebildeten Erzieherinnen und Erzieher bereits in den ersten Jahren schon wieder das Berufsfeld. Als Gründe dafür würden sie unter anderem anführen, dass sie ihrem eigenen Anspruch an die Bildungsarbeit aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen nicht gerecht werden könnten und es kaum Karrieremöglichkeiten innerhalb des Systems gebe. Vgl: <https://bildungsklick.de/fruehe-bildung/detail/bundesweite-qualitaetsstandards-in-der-kita-betreuung>

Einrichtungen sowie in der Fachberatung der Träger sowie eine Verbesserung des Personalschlüssels, der u.a. auch die mittelbare pädagogische Arbeit sowie Krankheitstage in angemessenem Umfang für die Personalplanung auf Einrichtungsebene berücksichtigen sollte. Eine nicht zu unterschätzende Rolle dürften darüber hinaus auch Forderungen nach einer besseren Vergütung von Erzieher_innen spielen, insbesondere bei denjenigen freien Trägern, die ihre Fachkräfte deutlich unterhalb der tariflichen Standards bezahlen.

Teil einer Ausbildungsoffensive sollte neben dem Ausbau der bestehenden schulischen Ausbildungskapazitäten zunächst sein, dass die Ausbildung zur Erzieherin oder zum Erzieher grundsätzlich entlohnt wird. Dass dies nach wie vor nicht gegeben ist, hat einen abschreckenden Effekt auf prinzipiell interessierte und geeignete Kandidat_innen und schränkt die Möglichkeiten der Personalgewinnung ein. Ein Erfolg versprechender Reformansatz, der die Qualität und Attraktivität der Ausbildung erhöhten und zugleich personelle Engpässe verringern könnte, ist die Stärkung der praxisintegrierten Ausbildung, wie sie u.a. von den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege in NRW gefordert wird. Auszubauen wären auch die Studiengänge der Kindheits- und Heilpädagogik. Geboten erscheint darüber hinaus die Vereinfachung und Beschleunigung der Anerkennungsverfahren für pädagogische Fachkräfte mit ausländischen Berufsabschlüssen.

Die hohe Dringlichkeit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen zeigt u.a. eine Auswertung von Krankenkassendaten der DAK durch die Bertelsmann Stiftung, die einen vergleichsweise hohen Krankenstand von Erzieher_innen und Sozialpädagogischen Assistent_innen dokumentiert. Im Jahr 2023 weist das KiTa-Personal in nahezu allen Bundesländern eine durchschnittliche Anzahl von mehr als 30 Arbeitsunfähigkeitstagen auf (NRW: 30,5). Im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen ist das KiTa-Personal im Jahr 2023 durchschnittlich 9,5 (NRW: 9,9) Tage mehr aufgrund von Arbeitsunfähigkeit abwesend. Insbesondere die Ausfälle aufgrund psychischer Erkrankungen liegen in Berufen in der Kinderbetreuung und -erziehung im Durchschnitt deutlich über dem Schnitt der anderen Berufsgruppen. Diese Zahlen weisen darauf hin, dass das System der Kindertagesbetreuung vielfach an oder über der Belastungsgrenze der Beschäftigten operiert. Im Ergebnis führt dies zu einer Art Teufelskreis: Der ohnehin hohe Personalmangel führt zu ungünstigen Arbeitsbedingungen, was sich wiederum in einer höheren Arbeitsbelastung des Personals niederschlägt. Eine höhere Arbeitsbelastung kann weiter zu erhöhten

krankheitsbedingten Fehlzeiten beitragen und so zu einem zusätzlichen Anstieg des Personalmangels führen.⁶

Als kontraproduktiv zu bewerten sind mit Blick auf die Attraktivität des Berufsfeldes die aktuell zu beobachtenden Tendenzen zur Deprofessionalisierung. Als Reaktion auf den akuten Personalmangel senken verschiedene Bundesländer derzeit die fachlichen Standards in der frühkindlichen Bildung. Neben der Ausweitung von Gruppengrößen geht es dabei u.a. um die Ausweitung von Möglichkeiten zur Unterschreitung des Personalschlüssels, die Ausweitung von Fach- und Assistenzkraftkatalogen und den Einsatz von ungelerten Zusatz- oder Hilfskräften. Grundsätzlich kann der (zusätzliche!) Einsatz von Assistenzkräften zur Entlastung des pädagogischen Personals (und nicht als dessen Ersatz) durchaus positiv gestaltet werden und führt nicht automatisch zu einem Verlust von Qualität. Studien zeigen allerdings, dass die Prozessqualität in Kindertageseinrichtungen eng mit der Qualifikation des Personals zusammenhängt und dass die Begleitung und Unterstützung beispielsweise durch Fachberatung, Teamentwicklung etc. für heterogene Teams essenziell sind.⁷ In der Praxis vernachlässigen die aktuellen Maßnahmen dieses Erkenntnis allerdings zumeist, da der Fokus exklusiv darauf liegt, eine halbwegs verlässliche Betreuung zu gewährleisten. Um dem Bildungsauftrag der frühkindlichen Bildung gerecht zu werden, sollte darauf geachtet werden, Fachkräfte vorrangig von nicht-pädagogischer Arbeit im Alltag und in der Verwaltung einer Einrichtung zu entlasten. Hier bieten sich Alltagsassistent_innen und Assistent_innen für Verwaltung und Leitungsbüros an.

V)

Abschließend ist es der Friedrich-Ebert-Stiftung ein Anliegen, auf die besondere Bedeutung einer gezielten Unterstützung von Kindertageseinrichtungen mit einem hohen Anteil soziökonomisch benachteiligter Kinder hinzuweisen. Eine zentrale bildungspolitische Aufgabe der frühkindlichen Bildung ist aus Sicht der FES der Abbau sozialer und familiär bedingter Benachteiligungen. Gerade hier stellt der Fachkräftemangel eine zusätzliche Herausforderung dar. Festzustellen bleibt, dass

⁶ Akko, Davin P. (2024): Krankenstand in Berufen der Kinderbetreuung und -erziehung. Eine Auswertung von Krankenkassendaten, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Krankenstand_Kindertagesbetreuung_Publikation_CC_fi-nal_01.pdf

⁷ Fröhlich-Gildhoff, Klaus/ Weltzien, Dörte/ Stroemer, Janina (2021). Unterstützungspotenziale für multiprofessionelle Teams in Kindertageseinrichtungen. Frühe Bildung, S. 4-15.

Einrichtungen mit einem hohen Anteil soziökonomisch benachteiligter Kinder in beinahe allen Handlungsfeldern der Kindertagesbetreuung tendenziell schlechtere Rahmenbedingungen und größere Defizite haben als vergleichbare Einrichtungen mit weniger benachteiligten Kinder. So zeigt der Kita-Bericht 2024 des Paritätischen Gesamtverbandes, dass Einrichtungen mit einem hohen Anteil soziökonomisch benachteiligter Kinder neben Herausforderungen beispielsweise hinsichtlich Raumausstattung und Verpflegung auch eine höhere Personalfuktuation haben und mehr offene Stellen ausweisen. Diese Ergebnisse werden bestätigt von einer im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellten Expertise, die auf Daten des Monitorings zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zurückgreift.⁸ Sie kommt zu dem Ergebnis, dass systematische Mehrfachbelastungen und Ressourcennachteile die Situation gerade in den Kitas prägen, die einen höheren Anteil von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien betreuen. Dies betrifft nicht zuletzt die Zahl der offenen Stellen und der Tage, an denen der Personalschlüssel nicht eingehalten werden kann. Gerade dort also, wo sich Herausforderungen mit Blick auf Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit ballen, stehen hierfür vergleichsweise schlechtere Rahmenbedingungen zur Verfügung – das gilt auch und gerade mit Blick auf die Personalausstattung. So besteht das Risiko, dass die entsprechenden Einrichtungen zu „Kitas zweiter Klasse“ werden. Nicht, weil dort schlechter oder weniger engagiert gearbeitet würde, sondern weil die Rahmenbedingungen für erfolgreiches pädagogisches Wirken den besonderen Herausforderungen nicht gerecht werden. Gemeinsamer Anspruch aller politisch Verantwortlichen sollte es sein, das Problem des Fachkräftemangels gerade mit Blick auf Kitas in sozial schwieriger Lage entschieden anzugehen und entsprechende Ressourcen prioritär dort einzusetzen, wo die Bedarfe am größten sind.

Berlin, 17.10.2024

Florian Dähne

Referent für Bildung und Wissenschaft | Abteilung Analyse, Planung und Beratung | Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | T. +49 30 26935-7056 | Florian.Daehne@fes.de

⁸ Andy Schieler, Daniela Menzel (2024): Kitas 2. Klasse? Mehrfachbelastungen von Kitas mit Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21331.pdf>