

Regelungskompetenzen und -möglichkeiten des Bundes für bundesweite Qualitätsstandards in der Kindertages- betreuung

Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend (2. Teil)

Prof. Dr. Johannes Münder

Em. Universitätsprofessor für Sozialrecht und Zivilrecht, TU Berlin

Prof. Dr. Michael Wrase

Universitätsprofessor für öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- u. Bildungsrecht,
Stiftung Universität Hildesheim / Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin (WZB)

Berlin, 27.07. 2023

Inhalt

I.	Aufbau des zweiten Teilgutachtens	3
II.	Zu berücksichtigende Aspekte	3
1.	Rechtliche Ergebnisse aus dem ersten Teil des Gutachtens	3
2.	Rechtliche und rechtspolitische Rahmenbedingungen	4
3.	Fachwissenschaftliche Erkenntnisse und fachliche Erfahrungen	5
III.	Vorschläge für konkrete Regelungen der Qualitätsstandards	5
1.	Regelung zur Verbesserung der Betreuungsrelation in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege	5
1.1.	Betreuungsrelation in Tageseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt	6
1.2.	Betreuungsrelation in der Kindertagespflege für Kinder bis zum Schuleintritt	10
2.	Regelung zur sprachlichen Bildung	15
2.1.	Konkretisierung des Förderungsauftrags im Hinblick auf die sprachliche Entwicklung und Sprachstandserhebungen bei Kindern	15
2.2.	Fortbildung für Fachkräfte, Fachberatung für Tageseinrichtungen	16
2.3.	Förderung der sprachlichen Entwicklung in Tageseinrichtungen bei herausfordernden Lebenslagen	18
2.4.	Fachberatung, Fortbildung von Kindertagespflegepersonen, Ausfall- und Schließzeiten	19
3.	Regelungen zu einem bedarfsgerechten Ganztagsangebot	20
3.1.	Rechtsanspruch auf bedarfsgerechte Förderung – Bedarfsanzeige	20
3.2.	Verpflegung als Teil der Förderung, Schließzeit	22
3.3.	Bedarfsermittlung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	23
4.	Ergänzende Vorschriften	24
4.1.	Monitoring	24
4.2.	Förderungsvoraussetzungen für Kindertageseinrichtungen	25
5.	Möglichkeiten durch Inkrafttretens- und Übergangsregelungen zu einer schrittweisen Berücksichtigung von Qualitätsnormen zu kommen	25
5.1.	Sukzessives Inkrafttreten: Verschiedene Teile des Gesetzes treten zu verschiedenen Zeitpunkten in Kraft	25
5.2.	Regelung der Standards in Stufen: Der im Gesetz geregelte Inhalt einer Bestimmung tritt stufenweise in Kraft. Das ist insbesondere bei quantitativen Angaben möglich.	26

I. Aufbau des zweiten Teilgutachtens

Für die Erarbeitung der konkreten Regelungen zu den drei genannten Qualitätsstandards waren bestimmte Aspekte, insbesondere rechtliche und rechtspolitische Rahmenbedingungen, zu berücksichtigen. Diese wurden zum Teil bereits im ersten Teilgutachten inhaltlich ausgeführt und sie bilden den grundlegenden rechtlichen Rahmen für die vorgeschlagenen konkreten Regelungen. Das Gutachten, insbesondere der zweite Teil, soll das Vorhaben einer geplanten Gesetzesänderung zur Verankerung bundesweiter Qualitätsstandards für die Kindertagesförderung in einem Bundesgesetz begleiten. Deswegen galt es auch rechts- und fachpolitische Aspekte aus dem politischen Raum zu beachten. Wesentliche Grundlage für die Vorschläge zu konkreten Regelungen waren die einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse der jeweils erstellten Fachexpertisen¹. 2022 und 2023 tagte während der Zeit der Erstellung der Expertise die Arbeitsgruppe Frühe Bildung, bestehend aus Vertreter*innen des Bundes, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände.

II. Zu berücksichtigende Aspekte

1. Rechtliche Ergebnisse aus dem ersten Teil des Gutachtens

Im ersten Teil des Gutachtens wurde ausgeführt, dass der Bundesgesetzgeber grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz hat, um bundeseinheitliche Qualitätsstandards in der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zu regeln². Bei der Prüfung, welche Regelungsort für derartige Qualitätsstandards in Frage kämen, wurde ausgeführt, dass eine Regelung der Qualitätsstandards im SGB VIII als vorzugswürdig anzusehen ist³. Für die Anknüpfung von Vorschlägen zu den Qualitätsstandards gibt es verschiedene Möglichkeiten im SGB VIII. Aus den im ersten Teil dargestellten Überlegungen wurden Regelungen im Rahmen der Vorschriften über die Tageseinrichtungen und die Kindertagespflege in den §§ 22 ff. SGB VIII für möglich und sinnvoll gehalten⁴. Regelungen, die im Zusammenhang der Erlaubnisbestimmungen nach §§ 43, 45 SGB VIII angesiedelt würden, wurden aus den dort im Einzelnen dargestellten Erwägungen als nicht zielführend betrachtet⁵. Ausgeführt wurde auch, dass die Finanzierung von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege an die Erfüllung bestimmter Qualitätskriterien geknüpft werden kann, so dass die Bestimmungen zur Finanzierung von Kindertagespflege (nach § 74 SGB VIII) und von Tageseinrichtungen (nach § 74a SGB VIII) für Regelungen in Frage kämen⁶.

Im ersten Teil des Gutachtens wurde auch erörtert, welchen Konkretheitsgrad und welche Rechtsqualität die einzelnen Regelungen grundsätzlich haben könnten und Überlegungen dazu dargestellt, welche Rechtsqualität die geplanten Regelungen haben sollten. Die Ergebnisse dazu sind in Abhängigkeit von den Qualitätsstandards zum Teil unterschiedlich. Dort wird ausgeführt, warum Regelungen mit dem Charakter objektiv-rechtlicher

1 Strehmel, P./Viernickel, S.: Bundesweite Standards zur Betreuungsrelation in der Kindertagesbetreuung, 2022; Anders, Y./Wolf, K.: Bundesweite Standards in der sprachlichen Bildung in der Kindertagesbetreuung, 2022; Schmitz, S./Spieß, K./Jessen, J./Diabaté, S.: Bundesweite Standards für bedarfsgerechte Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, in der Kindertagesbetreuung für Kinder bis zum Schuleintritt, 2022.

2 Vgl. erster Teil Gutachten, S. 7 ff.

3 Vgl. erster Teil Gutachten, S. 20 ff.

4 Vgl. erster Teil Gutachten, S. 24 ff.

5 Vgl. erster Teil Gutachten, S. 31 ff.

6 Vgl. erster Teil Gutachten, S. 37 ff.

Verpflichtungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe als zielführend angesehen werden, da so rechtliche Verpflichten verankert werden können, ohne dass unerwünschte Rechtsfolgen ausgelöst werden. So wäre bei einer Verknüpfung entsprechender Vorgaben mit den Erlaubnisbestimmungen der §§ 43, 45 SGB VIII dann, wenn diese Vorgaben nicht erfüllt oder eingehalten werden, Folgen für die Einrichtungen bis hin zum Entzug der Betriebserlaubnis verbunden. Würden die Qualitätsstandards bei den subjektiven Rechtsansprüchen verankert werden, könnte dies bei Nichterfüllung der Qualitätsstandards zu entsprechenden Klagen der Leistungsberechtigten führen und damit wohl Auswirkungen auf die Quantität der zur Verfügung stehenden Plätze in Tageseinrichtungen bzw. in der Kindertagespflege haben. Programmatische Bestimmungen werden aufgrund ihrer mangelnden Konkretion für ungeeignet gehalten, bundesweit Qualitätsstandards zu sichern. Anders ist die Situation, wenn es um die Sicherstellung von bedarfsgerechten Angeboten, insbesondere Ganztagsangeboten, geht. Da diese eine erhebliche Bedeutung für die jeweiligen Rechtsansprüche betroffener Kinder haben, ist hier eine Verbindung mit den schon bestehenden Rechtsansprüchen auf Förderung in Tageseinrichtung bzw. in Kindertagespflege angebracht⁷.

2. Rechtliche und rechtspolitische Rahmenbedingungen

Zu berücksichtigen ist, dass ein Qualitätsgesetz, das die genannten bundesweiten Qualitätsstandards in das SGB VIII einfügt, voraussichtlich – letztlich in Abhängigkeit von den konkret geregelten Materien – die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates zur Folge hat. Das bedeutet, dass das Gesetz nicht zustande kommt, wenn die Mehrheit des Bundesrates nicht zustimmt.

Im vorliegenden Fall ergibt sich die Zustimmungsbedürftigkeit aus Art. 104a Absatz 4 GG. Danach sind Bundesgesetze zustimmungsbedürftig, wenn sich aus ihnen Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder – und das ist hier im Wesentlichen von Bedeutung – zu vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten ergeben. Dienstleistungen sind mit Geld- oder geldwerten Sachleistungen dann vergleichbar, wenn sie wie unter den Voraussetzungen von Geld- oder Sachleistungen einem Dritten Vorteile bringen, oder durch die Regelungen Maßnahmen gegenüber Dritten veranlasst werden, die zu einer erheblichen Kostenbelastung der Länder führen⁸.

Dies ist aufgrund der geplanten Verankerung der infrage stehenden Qualitätsstandards in gesetzlichen Regelungen anzunehmen. Zwar existieren bereits im gegenwärtigen SGB VIII entsprechende Ansprüche von Dritten sowie Leistungsverpflichtungen gegenüber Dritten, aber durch die erörterten und möglicherweise gesetzlich fixierten Qualitätsanforderungen ist von einer wesentlichen Ausweitung von Leistungspflichten auszugehen. Dies wird vornehmlich durch den Mehrbedarf an Personal für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe (und Gemeinden) geschehen. Damit wird nach dem objektiven Regelungsgehalt bei den möglichen Qualitätsstandards bezweckt, den betroffenen Kindern einen deutlichen Vorteil zu verschaffen, sodass die Zustimmungsbedürftigkeit gegeben ist⁹. Vor diesem Hintergrund ist bei den Vorschlägen für konkrete Regelungen auch „die Pflicht der Länder zur Erbringung ... vergleichbarer Dienstleistungen gegenüber Dritten“ berücksichtigt worden. Deswegen wurden die fachwissenschaftlichen Erkenntnisse nicht einfach übertragen, sondern es

7 Vgl. im Einzelnen erster Teil Gutachten, S. 24 ff.

8 So die Einzelbegründung zu Art. 104a Absatz 4 GG im Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 16/813, S. 18.

9 BVerfG 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a., Rn 90, 99; BVerfG 21.07.2022, 1 BvR 469/20 u.a., Rn 89.

ergaben sich bei den konkreten Vorschlägen Abweichungen zu den fachwissenschaftlichen Erkenntnissen.

Bei der Erarbeitung konkreter Vorschläge für die Aufnahme der Qualitätsstandards in das SGB VIII wurde erkennbar, dass einige Bestimmungen des gegenwärtigen SGB VIII konzeptionell nicht mehr auf dem Stand fachlicher und rechtlicher Erkenntnisse und Erörterungen sind¹⁰. Um der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe die Anpassungen an die möglicherweise neuen gesetzlichen Regelungen so leicht und damit auch so akzeptabel wie möglich zu machen, wurde jedoch darauf verzichtet, für als weiterentwicklungsbedürftig angesehene Vorschriften Vorschläge zu unterbreiten. Die unterbreiteten Regelungsentwürfe konzentrieren sich so auf Bestimmungen, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Verankerung der Qualitätsstandards im SGB VIII stehen.

3. Fachwissenschaftliche Erkenntnisse und fachliche Erfahrungen

Die Erarbeitung von Qualitätsstandards, die letztlich in einen Gesetzgebungsprozess einfließen sollen, war und ist so angelegt, dass zunächst auf der Basis von durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vergebenen Aufträgen, Expertisen zu den drei genannten Qualitätsfeldern (Betreuungsrelation, Sprachförderung, Ganztagsangebote) auf wissenschaftlicher Basis erarbeitet werden sollten und wurden. Diese Ergebnisse stellten zunächst die Grundlage für die Erarbeitung von Vorschlägen für konkrete Regelungen dar. Zusätzlich zu diesen wissenschaftlichen Erkenntnissen fand in der AG Frühe Bildung eine inhaltlich intensive und umfassende Erörterung der fachlichen Aspekte der Qualitätsstandards statt.

Mit dem zuständigen Referat des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fand ein intensiver Dialog statt, um im Hinblick auf Gesetzesformulierungen die wissenschaftlichen Ergebnisse im Einzelnen detailliert aufzubereiten und auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen.

All diese Aspekte führten dazu, dass über einen längeren Prozess unterschiedliche konkrete Regelungen erarbeitet, in bilateralen und Gruppenprozessen erörtert, zum Teil mehrfach überarbeitet, unterschiedliche Varianten dargelegt und geprüft wurden, bevor dann die im Folgenden unter III. genannten konkreten Regelungen ihre endgültige Form fanden.

III. Vorschläge für konkrete Regelungen der Qualitätsstandards

Unter Berücksichtigung der bei I. geschilderten Ausgangslagen wurden die konkreten Regelungsvorschläge für die verschiedenen Qualitätsstandards erarbeitet. Verständlicherweise finden sich unterschiedliche Regelungen. Diese werden im Folgenden nicht nach einer Paragrafenreihenfolge dargestellt, sondern entsprechend der jeweiligen Sachkomplexe der geplanten Qualitätsstandards.

1. Regelung zur Verbesserung der Betreuungsrelation in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege

Angesichts der unterschiedlichen Regelungsstruktur für die Kindertageseinrichtung einerseits und die Kindertagespflege andererseits mussten unterschiedliche Regelungsvorschläge für die jeweiligen Bereiche entwickelt werden.

¹⁰ Als Beispiel mag hier § 45 SGB VIII genannt werden. Dieser gilt entsprechend des (seit dem KJSG nun in § 45a definierten) Begriffs der Einrichtung für jegliche Form der Einrichtung. Hier wird nicht, wie z.B. bei §§ 43, 44 SGB VIII, differenziert zwischen „Vollzeiteinrichtungen“ und „Tageseinrichtungen“, speziell den Tageseinrichtungen im Feld der §§ 22 ff. SGB VIII.

1.1. **Betreuungsrelation in Tageseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt**

Für die Regelung des Qualitätsstandards Betreuungrelation in Tageseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt wird ein neuer Paragraf, hier als § 22b SGB VIII benannt, vorgeschlagen.

§ 22 b SGB VIII – Personalausstattung in Tageseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen die pädagogische Arbeit zur Förderung von Kindern in ihren Tageseinrichtungen nach § 22 a durch eine angemessene personelle Ausstattung, insbesondere eine ausreichende Zahl geeigneter Fachkräfte, die über eine abgeschlossene Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin bzw. zum staatlich anerkannten Erzieher oder eine vergleichbare Ausbildung verfügen, sicher. Durch diese personelle Ausstattung wird gewährleistet, dass

1. für die unmittelbare pädagogische Arbeit für jeweils bis zu vier Kinder bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres und für jeweils bis zu neun Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt bei einer täglich achtstündigen Förderung grundsätzlich eine pädagogische Fachkraft im Umfang eines Vollzeitäquivalents zur Verfügung steht; ein Vollzeitäquivalent entspricht einer täglichen Arbeitszeit von acht Stunden,

2. für die Förderung von Kindern in herausfordernden Lebenslagen sowie von Kindern mit Behinderung oder drohender Behinderung je Kind bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres zusätzlich eine Fachkraft im Umfang von mindestens 7,5 % eines Vollzeitäquivalents sowie je Kind ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt zusätzlich eine Fachkraft im Umfang von mindestens 3,33 % eines Vollzeitäquivalents zur Verfügung steht,

3. für die Tätigkeiten der Fachkräfte, die zur Erfüllung des Förderungsauftrags notwendig sind, aber nicht in der unmittelbaren pädagogischen Arbeit mit den Kindern ausgeübt werden (mittelbare pädagogische Arbeit), ein Umfang von mindestens 18 % der Arbeitszeit zur Verfügung steht,

4. Ausfallzeiten, für insbesondere Urlaub, Krankheit, Fort- und Weiterbildung, im Umfang von mindestens 22,5 % der Arbeitszeit einer Fachkraft berücksichtigt werden, soweit die Abdeckung solcher Ausfallzeiten nicht anderweitig insbesondere durch externe Fachkräfte sichergestellt werden kann;

5. den anleitenden Fachkräften Zeit zur Praxisanleitung von Personen, die in der pädagogischen Arbeit mit den Kindern in der Einrichtung tätig sind und eine einschlägige Ausbildung absolvieren oder keinen einschlägigen Ausbildungsabschluss haben, im Umfang von jeweils mindestens zwei Stunden pro Woche je ganzwöchig angeleiteter Person zur Verfügung gestellt wird.

(2) Herausfordernde Lebenslagen können insbesondere bei Kindern aus bildungsbenachteiligten Familien, Familien mit nicht deutscher Familiensprache, Kindern mit Fluchthintergrund sowie Kindern in sozioökonomisch schwierigen Lagen vorliegen. Das Nähere, insbesondere zur Bestimmung herausfordernder Lebenslagen sowie zur Sicherstellung einer einheitlichen Datengrundlage, wird

durch das Landesrecht festgelegt. Die Feststellung über das Vorliegen herausfordernder Lebenslagen von Kindern trifft der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

(3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen sicher, dass in jeder ihrer Einrichtungen mindestens eine Fachkraft mit Leitungsaufgaben im Umfang von mindestens 30 % eines Vollzeitäquivalents beauftragt wird. Zu den Leitungsaufgaben gehören insbesondere die Qualitätsentwicklung der pädagogischen Arbeit, die Einrichtungsentwicklung, die Gewährleistung und Sicherung des Kindeswohls, die Personalentwicklung, die Personalgewinnung und die Beachtung rechtlicher Vorgaben. Soweit Verwaltungsaufgaben nicht durch Verwaltungskräfte abgedeckt werden, sind mindestens weitere 14 % eines Vollzeitäquivalents zur Verfügung zu stellen. Je nach Größe der Einrichtung sind zusätzliche Anteile für Leitungs- und Verwaltungsaufgaben vorzusehen. Leitungskräfte sollen über eine abgeschlossene Ausbildung zur staatlichen Erzieherin bzw. zum staatlichen Erzieher oder eine vergleichbare Ausbildung und müssen über eine mindestens zweijährige einschlägige pädagogische Berufserfahrung verfügen; sie müssen eine Weiterqualifizierung für Leitungskräfte absolvieren.

(4) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die Umsetzung des Förderauftrags nach Maßgabe der Absätze 1 bis 3 in den Einrichtungen anderer Träger sicherzustellen.

(5) Das Nähere regelt das Landesrecht.

Vorgeschlagen wird eine Regelung in einem neuen Paragraphen. Dies geschieht vornehmlich deswegen, weil die vorgeschlagenen Regelungen umfangreich sind und eine Einfügung in § 22a SGB VIII zu Unübersichtlichkeiten führen würde.

Es handelt sich um eine objektiv-rechtliche Regelung. Diese rechtliche Regelung verpflichtet, wie bereits eingangs der Norm deutlich gemacht wird, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Wie generell bei objektiv-rechtlichen Verpflichtungen folgen hieraus keine Rechtsansprüche. In der Verbindlichkeit der Regelung geht die objektive Rechtsverpflichtung über einen reinen Programmsatz hinaus. Kommen zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe dieser objektiv-rechtlichen Verpflichtung nicht nach, stehen (nur) die Mittel der Rechts- und Fachaufsicht zur Verfügung.

Die Bestimmung lässt offen, welcher der infrage kommenden Träger der öffentlichen Jugendhilfe sachlich zuständig ist. Erfolgt durch Landesrecht (Absatz 5 sowie § 26 SGB VIII) keine weitere Regelung sind entsprechend der Grundsatzbestimmung des § 85 Absatz 1 SGB VIII die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. Die Länder können jedoch eine andere Regelung treffen. Da bereits jetzt bisweilen bestimmte Aufgaben aus sachlichen Gründen anderweitig (Gemeinden, Regierungsbezirke) angesiedelt sind, können derartige Regelungen durch Landesrecht festgelegt werden¹¹.

11 Aus den im vorgeschlagenen § 22 b SGB VIII Absatz. 1 Satz 2 genannten Punkten ist dies z.B. hinsichtlich der Ausfallzeiten denkbar, die etwa durch einen überlokalen, regionalen, evtl. landesweiten Stellenpool abgedeckt werden könnten.

Die konkrete Formulierung des Paragraphen basiert auf den wissenschaftlichen Erkenntnissen der Fachexpertise von Strehmel/Viernickel¹² sowie den Diskussionen und eingebrachten Erfahrungen der Mitglieder der AG Frühe Bildung.

Schließlich wurde auch die gegenwärtige Realität berücksichtigt, wie sie sich in den einzelnen Bundesländern darstellt, da diese für die Möglichkeit der politischen Realisierung und Umsetzung des Vorhabens nicht unbeachtlich ist¹³.

Im Einzelnen ist auf Folgendes hinzuweisen.

In Absatz 1 Satz 1 wird als objektiv-rechtliche Verpflichtung für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie für die pädagogische Arbeit in ihren Tageseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt eine angemessene personelle Ausstattung zur Verfügung zu stellen haben. Explizit wird klargestellt, dass im Rahmen der angemessenen personellen Ausstattung sicherzustellen ist, dass eine ausreichende Zahl von Fachkräften, die eine abgeschlossene Ausbildung zur staatlichen anerkannten Erziehungsfachkraft oder über eine vergleichbare Ausbildung verfügen, vorhanden sein muss. Das bedeutet, dass alle Personen, die in der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen tätig sind, Fachkräfte mit unterschiedlichen einschlägigen Ausbildungen sein müssen und es muss auf jeden Fall eine ausreichende Anzahl staatlich anerkannter Erzieherinnen oder Erzieher vorhanden sein. Die ausreichende Anzahl kann durch Landesrecht konkretisiert werden, ansonsten ist sie im Rahmen des Gesetzesvollzuges durch die jeweiligen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu konkretisieren. Über die Zahl der in den jeweiligen Einrichtungen zu beschäftigenden Fachkräfte ergibt sich aus Satz 1 unmittelbar zunächst nichts. Dies ist jedoch aufgrund der fünf ausdrücklich in Satz 2 Nr. 1 bis 5 genannten Aspekte berechenbar und zu errechnen.

Im Vordergrund steht in Nr.1 die unmittelbare pädagogische Arbeit mit den Kindern. Hier wird differenziert zwischen Kindern bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres und Kindern bis zum Schuleintritt. Die dort genannten Relationen ergeben sich wesentlich aus der wissenschaftlichen Expertise von Strehmel/Viernickel. Die Erfahrungen der Mitglieder in der AG Frühe Bildung sowie die Berücksichtigung der gegenwärtig vorliegenden Relationen und Differenzierungen hinsichtlich der Altersgruppen haben dazu geführt, dass eine gesonderte Altersgruppe der Null- bis Einjährigen hier nicht aufgenommen wurde.

Aus den Vorgaben, dass für jeweils vier bzw. neun Kinder pro Stunde Förderung jeweils eine Stunde Fachkraft zur Verfügung stehen muss, lässt sich mit den Parameter Anzahl der zu fördernden Kinder und Anzahl der jeweils von dem einzelnen Kind in Anspruch genommenen Förderungszeiten berechnen, wie viel Stunden Fachkraftressourcen zur Erfüllung der in Nummer 1 bestimmten Vorgaben erforderlich ist. Somit ist diese Vorgabe auf die zum Teil unterschiedlichen Berechnungsschlüssel in den Ländern anwendbar.

Über diese Regelrelation hinaus berücksichtigt die Nr. 2, dass bei Kindern in herausfordernden Lebenslagen entsprechend dem fachwissenschaftlichen Gutachten zusätzliche personelle Ressourcen im Umfang von 7,5 % eines Vollzeitäquivalents pro Kind unter drei Jahren, sowie im Umfang von 3,33 % eines Vollzeitäquivalents pro Kind ab drei Jahren bis zum Schuleintritt zu berücksichtigen ist. Dies entspricht einem Gewichtungsfaktor je Kind von 1,3.

12 Strehmel, P./Viernickel, S.: Bundesweite Standards zur Betreuungsrelation in der Kindertagesbetreuung, Bremen und Leipzig, 31.07.2022; vgl. dort die Zusammenfassungen S. 7 ff., 79 ff., 141 ff. sowie die ausführlichen Darstellungen insbesondere auf den Seiten 46 ff., 69 ff., 108 ff.

13 Vgl. dazu etwa bei Strehmel,P./Viernickel, S., 2022, S. 56 ff., 64 ff.

Unter die mittelbare pädagogische Arbeit der Nr. 3 fällt schwerpunktmäßig die Vor- und Nachbereitung der unmittelbaren pädagogischen Arbeit, pädagogische Planung der Förderung, Beobachtung der Kinder und Dokumentation hierüber, Zusammenarbeit mit den Eltern und der Grundschule, Teamsitzungen und Dienstbesprechungen, konzeptionelle Arbeit und Qualitätsentwicklung, interne und externe Evaluation. Für diese sog. mittelbare pädagogische Arbeit schlägt die Expertise einen zusätzlichen Umfang von 18 % vor.

Bezüglich der Ausfallzeiten (Nr. 4) kommt die wissenschaftliche Expertise zu der Empfehlung, für Fortbildung, Urlaub und Krankheit 22,5 % der Arbeitszeit einer Fachkraft anzusetzen. Da es in den einzelnen Bundesländern für die Abdeckung einzelner der hier benannten Teile der Ausfallzeiten anderweitige Regelungen gibt (z.B. bei Krankheit o.Ä. etwa die Vorhaltung einer überregionalen Personalreserve), wurde die Formulierung aufgenommen, dass dieser Anteil von 22,5 % nur dann gilt, wenn die Abdeckung dieser Ausfallzeiten, sei es insgesamt, sei es zum Teil, anderweitig, insbesondere durch externe Fachkräfte sichergestellt wird.

Nr. 5 geht auf die Belastung von Fachkräften in den Einrichtungen ein, die dadurch entsteht, dass sie Personen, die sich entweder noch in einer einschlägigen Ausbildung zur Fachkraft befinden oder die sogenannte Quereinsteiger sind, während ihrer Tätigkeit in den Tageseinrichtungen entsprechend durch Beratung, Unterstützung, Hilfestellungen anleiten. Da diese Personen in unterschiedlichen zeitlichen Umfang in Einrichtungen tätig sind – nach den vorliegenden Erkenntnissen von manchmal einem Tag bis zur arbeitstäglichen Anwesenheit – wird geregelt, dass je anzuleitender Person zwei Stunden zur Verfügung gestellt werden, wenn die anzuleitende Person an jedem Tag in der Woche anwesend ist.

In Absatz 2 werden wesentliche Aspekte von herausfordernden Lebenslagen, die für den Förderbedarf der Kinder von Bedeutung sind, genannt. Dies sind insbesondere Situationen der Bildungsbenachteiligung. Diese drücken sich nicht selten in der nicht deutschen Familiensprache aus, können bei Fluchthintergrund vorliegen und in schwierigen sozioökonomischen Lebenslagen. Diese wiederum sind nicht selten gekennzeichnet durch einen hohen Anteil bedarfsabhängiger Sozialleistungen. Die Situation in Deutschland in diesen Fällen ist unterschiedlich. Deswegen wird ausdrücklich darauf verzichtet, auf Bundesebene gegenwärtig in größerem Umfang als im Gesetzestext geschehen, Kriterien für die Bestimmung herausfordernder Lebenslagen zu benennen. Dies muss durch Landesrecht geschehen. Auf Landesebene ist es möglich, unter Berücksichtigung spezifischer, den jeweiligen Bundesländern besonders wichtiger Aspekte von herausfordernden Lebenslagen dafür Vorgaben zu liefern. Auf der Grundlage dieser landesrechtlichen Konkretisierungen haben dann die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Aufgabe zu prüfen, ob und bei welchen Kindern herausfordernde Lebenslagen vorliegen.,

In Absatz 3 wird die Leitungsaufgabe und deren personelle Sicherung besonders hervorgehoben. Zu den Leitungsaufgaben gehören im Wesentlichen die Managementaufgaben einer Kindertageseinrichtung. Dazu zählt die pädagogische und personelle Leitung der Einrichtung, wie z.B. die Personalentwicklung mit der Förderung und Weiterentwicklung der Mitarbeiterschaft, die Gestaltung und Entwicklung der Zusammenarbeit innerhalb der Mitarbeiterschaft und damit die Entwicklung des Teams der Einrichtung. Außerdem gehören hierzu die Kontakte mit institutionellen und persönlichen Kooperationspartnern, wie etwa Grundschulen, Kooperationspartnern im Sozialraum, Organisationen und Institutionen der Zusammenarbeit, die für die Kinder von Bedeutung sind, des Weiteren zahlreiche Aspekte der Betriebsführung, des

Organisationsmanagements, wie Organisationsentwicklung, Planung der Weiterentwicklung der Einrichtung, Verfolgen von pädagogischen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Schließlich sind hierzu auch Aspekte von Selbstmanagement zu rechnen.

Dass diese Aufgaben zur Leitung gehören und von der Leitung zu übernehmen sind, entspricht auch der Wahrnehmung der Jugendämter¹⁴. Zu diesen Leitungsaufgaben kommen in zunehmendem Umfang auch Verwaltungsaufgaben, etwa im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket, den Elternbeiträgen, sowie alle Aufgaben im Zusammenhang mit dem Personalmanagement der Einrichtung.

Derartige Aufgaben gehören bisher nicht zum Ausbildungsprofil pädagogischer Fachkräfte, auch nicht zum Ausbildungsprofil pädagogischer Fachkräfte mit abgeschlossener Ausbildung zur staatlichen Erziehungsfachkraft. Ein solcher Abschluss zum/r staatlich anerkannten Erzieher*in ist zwar grundsätzlich Voraussetzung, es bedarf aber zusätzlich einer hinreichend langen (mindestens zwei Jahre) einschlägigen pädagogischen Berufserfahrung sowie einer strukturierten Weiterqualifizierung für Leitungskräfte. Für die Weiterqualifizierung werden im Gesetzestext keine detaillierten Angaben gemacht, da dies gegenwärtig sehr unterschiedlich ist, von internen Fortbildungen bis hin zur Teilnahme an externen Weiterqualifizierungskursen. Weitere Vorgaben werden folglich nicht gemacht, diese bleiben ggf. landesrechtlichen Regelungen (Absatz 5) vorbehalten. Für sinnvoll erachtet die wissenschaftliche Expertise eine Thematisierung von Leitungsaufgaben (z.B. im Rahmen eines einschlägigen Studiums von mindestens 30 ECTS).

Als zeitlichen Umfang empfiehlt die wissenschaftliche Expertise insgesamt für die umfassende pädagogische Leitung einen Sockelbetrag im Umfang von 30 % Stellenanteilen, als Sockelbetrag für die Verwaltung weitere 14 % Anteile¹⁵.

Der Absatz 4 übernimmt den Sicherstellungsauftrag des bisherigen § 22a SGB VIII. Die Regelung wird in Absatz 3 durch die Formulierung „haben die Umsetzung des Förderungsauftrages ... in den Einrichtungen anderer Träger sicherzustellen“ präzisiert und deutlicher gefasst.

Der Absatz 5 öffnet für landesrechtliche Bestimmungen die Möglichkeit, detailliertere, für den Vollzug der Bestimmungen für erforderlich oder notwendig gehaltene Bestimmungen zu erlassen. Insofern unterscheidet sich diese Regelung von der Formulierung in Absatz 2: Während dort hinsichtlich der Bestimmung der herausfordernden Lebenslagen und zur Sicherstellung einer einheitlichen Datengrundlage durch das Landesrecht Regelungen zwingend getroffen werden müssen, obliegt es hinsichtlich der übrigen Bestimmungen in § 22b SGB VIII dem Landesrecht, inwiefern es weitere Regelungen für den Gesetzesvollzug trifft.

1.2. Betreuungsrelation in der Kindertagespflege für Kinder bis zum Schuleintritt

Da die reale Situation in der Kindertagespflege sich erkennbar von der Situation in den Kindertageseinrichtungen unterscheidet, wurde darauf verzichtet, auch in den Bereichen, in denen Regelungen übereinstimmen, diese gemeinsam in einer Bestimmung zu fassen. Deswegen werden aus inhaltlichen und systematischen Klarheitsgründen die für die Kindertagespflege relevanten Regelungen in den Bestimmungen zur Kindertagespflege verankert. Die vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich auf verschiedene einschlägige Paragraphen.

14 Vgl. dazu etwa bei Strehmel, P./Viernickel, S., 2022, S. 141.

15 Vgl. dazu etwa bei Strehmel, P./Viernickel, S., 2022, S.145 ff.

§ 23 Absatz 2a SGB VIII – Konkretisierung arbeitszeitbezogener und qualifikatorischer Kriterien zur Festlegung der laufenden Geldleistung

(2a) Die Höhe der laufenden Geldleistung wird von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe festgelegt, soweit Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt. Der Betrag zur Anerkennung der Förderungsleistung der Kindertagespflegeperson ist leistungsgerecht auszugestalten. Dabei sind insbesondere

1. die Anzahl, das Alter sowie der Förderbedarf der betreuten Kinder,
 2. die Qualifikation der Kindertagespflegeperson,
 3. der zeitliche Umfang der unmittelbaren pädagogischen Arbeit,
 4. Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit im Umfang von zusätzlich 1,5 Stunden pro Kind und Woche,
 5. Zeiten der Teilnahme an Fort- und Weiterbildung gemäß Absatz 5 sowie für tatsächlich genommenen Urlaub im Umfang von bis zu 30 Arbeitstagen im Jahr bei Vollzeittätigkeit der Kindertagespflegeperson
- zu berücksichtigen.

Die Anpassung der verbesserten Personalausstattung über die Festlegung der Betreuungsrelation im Verhältnis Fachkraft – Kind in Tageseinrichtungen erfolgt bei den Kindertagespflegepersonen über die Bemessung des Betrags zur Anerkennung der Förderungsleistung in § 23 Absatz 2a SGB VIII. In diesem werden die zentralen Aspekte, die bei der Festlegung des Anerkennungsbeitrags zu berücksichtigen sind, genannt. Diese Aufzählung ist wegen des Wortes „insbesondere“ nicht abschließend, insofern können auch weitere Kriterien einfließen.

In Nr. 1 werden wie bisher bereits die Anzahl und der Förderbedarf der betreuten Kinder sowie nunmehr auch ergänzend das Alter der Kinder genannt. Da in § 43 Absatz 3 SGB VIII die Zahl der gleichzeitig betreuten Kinder unter drei Jahren auf vier Kinder beschränkt wird, sind jüngere Kinder entsprechend höher zu gewichten, um weiterhin einen auskömmlichen Anerkennungsbeitrag sicherzustellen.

In Nr. 2 wird auf die Qualifikation der Kindertagespflege Person abgestellt, die in der Änderung zu § 23 Absatz 3 SGB VIII Gegenstand der gesetzlichen Regelung ist. In den Nr. 3, 4 und 5 werden Kriterien genannt, die bei der Berücksichtigung des zeitlichen Umfangs der Arbeit von Kindertagespflegeperson ausdrücklich zu berücksichtigen sind. Hier wird zwischen verschiedenen Aspekten unterschieden. In Nr. 3 wird an erster Stelle der zeitliche Umfang der unmittelbaren pädagogischen Arbeit genannt, von dessen Umfang ist im Wesentlichen der Anerkennungsbeitrag abhängig. Entsprechend den weiteren Aspekten, die bei der Fachkraft-Kind-Relation einfließen, ist in Nr. 4 die mittelbare pädagogische Arbeit im Umfang von 1,5 Stunden pro Kind und Woche zu berücksichtigen, was in etwa bei Kindern dem Anteil von 18 % der Arbeitszeit bei den pädagogischen Fachkräften in den Kindertageseinrichtungen entspricht.

Weiterhin sind gemäß Nr. 5 entsprechende Zeiten für Fort- und Weiterbildung im Umfang von bis zu fünf Tagen im Jahr angesetzt. Diese Zeit wird jedoch nicht abstrakt berücksichtigt, sondern nur dann, wenn die Kindertagespflegeperson tatsächlich an Fort- oder Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen hat und zwar jeweils im Umfang der konkreten Tage, an denen die Teilnahme stattfand.

Auch die Zahl der Urlaubstage wird im Gesetz festgelegt, die Anzahl entspricht dem gegenwärtigen durchschnittlichen Urlaubsanspruch des Erziehungspersonals in Kindertageseinrichtungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Überlegungen eine andere, niedrigere Anzahl von Urlaubstagen vorzusehen müssen an Art. 3 GG gemessen werden. Angesichts der Festlegung des „Anerkennungsbetrag“ durch hoheitliche Regelung reicht das Kriterium der Selbstständigkeit allein nicht aus, da deswegen eine „freie Preisbildung am Markt“ als ein gestaltendes Merkmal selbstständiger Tätigkeit, nicht vorliegt. Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsbelastung sind nicht erkennbar. Die Berücksichtigung der Urlaubstage erfolgt jedoch nur im Umfang eines tatsächlich genommenen Urlaubs. Während des Urlaubs, der tatsächlich genommen wird, ist der Anerkennungsbetrag weiter zu bezahlen. Dadurch wird erreicht, dass sowohl die Tagespflegeperson die zur Erbringung einer qualifizierten Leistung erforderliche Erholungsphase in Anspruch nehmen können, als auch für die Kinder und ihre Eltern vorhersehbar entsprechende „kindertagespflegefreie“ Zeiten eingeplant werden können.

In all diesen Ausfallzeiten ist, wenn eine andere Förderungsmöglichkeit für das Kind erforderlich ist, vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 23 Absatz 6 SGB VIII rechtzeitig eine andere Förderungsmöglichkeit sicherzustellen.

Eine generelle Berücksichtigung von krankheitsbedingten Ausfallzeiten beim Anerkennungsbeitrag erfolgt nicht. Hier ist die Situation gegenwärtig recht unterschiedlich. Entsprechend der nach Absatz 2 Nr. 4 hälftigen Erstattung nachgewiesener Aufwendungen für eine angemessene Krankheitsversicherung wird in der Regel auch ein entsprechendes Tagesgeld für den Krankheitsfall übernommen, so dass die Abdeckung der Krankheitszeiten bei diesen selbständigen Kindertagespflegepersonen in dieser Weise erfolgt. Für die Sicherstellung der Förderungsmöglichkeiten für das Kind gilt auch hier der gegenwärtige § 23 Absatz 4 Satz 4 SGB VIII.

§ 23 Absatz 3 SGB VIII – Qualifikation der Kindertagespflegeperson, Sprachkenntnisse

(3) Geeignet im Sinne von Absatz 1 sind Personen, die sich durch ihre Persönlichkeit, Sachkompetenz und Kooperationsbereitschaft mit Erziehungsberechtigten, anderen Kindertagespflegepersonen, dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie der Fachberatung auszeichnen und über kindgerechte Räumlichkeiten verfügen. Kindertagespflegepersonen müssen mindestens über eine Grundqualifikation verfügen, um den Förderauftrag nach § 22 Absatz 3 erfüllen zu können. Die Grundqualifikation muss inhaltlich und nach dem zeitlichen Umfang dem fachlich anerkannten Qualifizierungsstand für Kindertagespflegepersonen entsprechen. Die Kindertagespflegepersonen sollen in der deutschen Sprache selbstständig, spontan und fließend kommunizieren können.

Satz 1 betont über die bestehenden Kooperationsregelungen hinaus die Zusammenarbeit mit den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und mit der im vorgeschlagenen § 23 Absatz 4 Satz 1 und 2 SGB VIII vorgesehenen Fachberatung.

Schwerpunkt des neuen Absatz 3 ist die Bestimmung, dass die Kindertagespflegepersonen mindestens über eine Grundqualifikation verfügen müssen. Die Elemente einer solchen Grundqualifikation werden in Satz 3 beschrieben. Angesichts der Tatsache, dass es verschiedene inhaltliche und methodische Möglichkeiten gibt, wird darauf verzichtet, einen bestimmten Erwerb der Grundqualifikation festzulegen. Gegenwärtig ist das kompetenzorientierte Qualifizierungshandbuch des Deutschen Jugendinstituts von besonderer Bedeutung für die Qualifizierung von Kindertagespflegepersonen. Neben der Bedeutung der dort angesprochenen Inhalte lässt sich hieraus auch entnehmen, dass eine solche Qualifikation/Qualifizierung kompetenzorientiert erfolgt und etwa 300 Stunden Unterrichtseinheiten zzgl. 100 Stunden Selbstlerneinheiten und mindestens 80 Stunden für die praktische Erprobung erfordert.

Wegen der hohen Bedeutung der Sprachbildung für das Aufwachsen der Kinder in Deutschland wird in Satz 4 betont, dass die Kindertagespflegepersonen in der Regel über die dort im einzelnen beschriebenen Sprachkommunikationskompetenzen verfügen müssen. Die Formulierung „sollen“ bedeutet einen engen Anwendungsbereich für Ausnahmefälle und damit für Einzelfälle. Solche sind etwa denkbar bei konkreten, aus der Lebensperspektive der Beteiligten belastbar nachvollziehbaren Situation, etwa wenn eine (vorübergehend) in Deutschland lebende fremdsprachige Person, die bewusst wegen konkreter Rückkehrplanungen als Kindertagespflegeperson eine Person ihrer heimatlichen Sprachkompetenz wünscht.

§ 23 Abs 3a SGB VIII – Übergangsregelung für bereits tätige Kindertagespflegepersonen ohne entsprechende Qualifikation

(3a) Kindertagespflegepersonen, die zum [Stichtag: Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung] im Besitz einer Pflegeerlaubnis nach § 43 SGB VIII sind und erst seit kurzer Zeit als Kindertagespflegeperson tätig sind, ohne über die in Absatz 3 Satz 2 erforderliche Grundqualifikation zu verfügen, sollen sich innerhalb von fünf Jahren nachqualifizieren.

Die Übergangsregelung sieht vor, dass sich von den Personen, die zwar im Besitz einer Pflegeerlaubnis sind, aber keine entsprechende Grundqualifikation besitzen, nur diejenigen nachqualifizieren sollen, die erst kurzfristig als Kindertagespflegepersonen tätig sind. Dies soll in der Regel innerhalb eines Fünfjahreszeitraums nach Inkrafttreten von Absatz 3a erfolgen, dieser Zeitraum reicht nach den bisherigen Erfahrungen für eine Nachqualifizierung aus. Bei Kindertagespflegepersonen, die schon länger tätig sind, kann davon ausgegangen werden, dass sie mit ihrer langjährigen Erfahrung in der Förderung von Kindern in der Kindertagespflege über eine ausreichende Fachkompetenz verfügen. Der Begriff „kurze Zeit“ kann im Rahmen des Gesetzesvollzugs durch die Länder konkretisiert werden. Die Formulierung „sollen“ ermöglicht es in besonders gelagerten Fällen (zum Beispiel kurze Auslaufzeit bis zur Beendigung der Tätigkeit als Kindertagespflegeperson nach den genannten fünf Jahren) gegebenenfalls von einer Nachqualifizierung abzusehen.

§ 23 Absatz 4 Satz 1 bis 3 SGB VIII – Fachberatung für Kindertagespflege

(4) Erziehungsberechtigte und Kindertagespflegepersonen haben Anspruch auf Beratung in allen Fragen der Kindertagespflege einschließlich Fragen zur Sicherung des Kindeswohls und zum Schutz vor Gewalt. Die fachliche Beratung der Kindertagespflegeperson umfasst die Umsetzung des Förderauftrags, die Weiterentwicklung der Qualität der Förderung unter Einbeziehung der Förderung der sprachlichen Entwicklung der Kinder sowie die weitere Qualifizierung der Kindertagespflegeperson. § 22a Absatz 3a Satz 2 gilt entsprechend. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen zur Erfüllung der Aufgaben nach Satz 1 und 2 sicher, dass für die fachliche Beratung mindestens ein Vollzeitäquivalent für je 40 Kindertagespflegepersonen zur Verfügung steht.

Vorgeschlagen wird § 23 Absatz 4 SGB VIII inhaltlich ausführlicher zu fassen. In Satz 1 wird der Anspruch der Erziehungsberechtigten und der Kindertagespflegepersonen auf Beratung um die für die Arbeit wichtigen Schwerpunkte der Sicherung des Kindeswohls und des Schutzes vor Gewalt erweitert. Satz 2 konkretisiert die Beratung der Kindertagespflegepersonen inhaltlich mit den Schwerpunkten der Qualität der Förderung und die Qualifizierung der Kindertagespflegepersonen. Wegen der Bedeutung der Sprachbildung wird die Förderung der sprachlichen Entwicklung der Kinder gesondert erwähnt (ausführlicher hierzu unter 2.4.). Der Verweis in Satz 3 auf § 22a Abs. 3 Satz 2 SGB VIII stellt sicher, dass die Personen, die die Fachberatung durchführen, entsprechend qualifiziert sind. Satz 4 enthält die Sicherstellungsverpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Der vorgeschlagene Fachberatungsschlüssel von einem Vollzeitäquivalent für je 40 Kindertagespflegepersonen entspricht den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Expertise. Er bezieht sich, wie sich aus dem Wortlaut ergibt, nur auf die in Satz 1 und Satz 2 des Absatz 4 genannten Aufgaben. Die hoheitlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Erteilung der Pflegeerlaubnis nach § 43 SGB VIII fallen nicht hierunter.

§ 43 Absatz 2 SGB VIII – Harmonisierung mit § 23 Absatz 3

(2) Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn die Person für die Kindertagespflege geeignet ist. Geeignet im Sinne des Satzes 1 sind Personen, die die Anforderungen des § 23 Absatz 3 erfüllen. § 72a Absatz 1 und 5 gilt entsprechend.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen in § 23 Absatz 3 SGB VIII werden die zwingenden Mindestanforderungen einer qualifizierten, am Schutz und am Wohl des Kindes ausgerichteten Förderung von Kindern bis zum Schuleintritt in Kindertagespflege geregelt. Insofern bietet es sich an zwischen den Bestimmungen in § 23 Absatz 3 und in § 43 Absatz 2 SGB VIII zu einer Harmonisierung zu kommen.

§ 43 Absatz 3 nach Satz 1 SGB VIII – Klarstellung und Harmonisierung mit der Betreuungsrelation in Tageseinrichtungen

(3) ...Eine Kindertagespflegeperson darf nicht mehr als vier gleichzeitig anwesende Kinder, die das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, betreuen.

Entsprechend der in § 22b Absatz 1 Nr.1 SGB VIII vorgeschlagenen Regelungen, dass in Kindertageseinrichtungen für jeweils bis zu vier Kinder bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres jeweils eine pädagogische Fachkraft im Umfang eines Vollzeitäquivalents zur Verfügung stehen muss, wird die Aufnahme des neuen Satzes vorgeschlagen.

Streichung § 43 Absatz 4 SGB VIII wegen Übernahme nach § 23 Absatz 4 Satz 1 SGB VIII.

Es wird die Streichung des § 43 Absatz 4 SGB VIII vorgeschlagen. Zum einen ist dieser wortgleich in § 23 Absatz 4 Satz 1 SGB VIII enthalten. Zum anderen handelt es sich um eine Leistung, einen Beratungsanspruch der Erziehungsberechtigten und der Kindertagespflegepersonen und ist somit im Leistungsrecht richtigerweise verankert.

2. Regelung zur sprachlichen Bildung

Die folgenden vorgestellten Regelungen beziehen sich auf Kindertageseinrichtungen und auf die Kindertagespflege in § 22 und § 80 Absatz 2a SGB VIII. Die speziellen Regelungen für die Kindertageseinrichtungen finden sich in § 22c SGB VIII, die speziellen Regelungen für Kindertagespflegepersonen in § 23 SGB VIII

2.1. Konkretisierung des Förderungsauftrags im Hinblick auf die sprachliche Entwicklung und Sprachstandserhebungen bei Kindern

Regelung in § 22 Absatz 4 SGB VIII – Konkretisierung des Förderungsauftrags für Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, Sprachstandserhebungen bei Kindern

(4) Die Förderung der sprachlichen Entwicklung der Kinder in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege erfolgt durch alltagsintegrierte Sprachbildung sowie ergänzende Sprachförderung für Kinder mit besonderem sprachlichen Förderbedarf. Für Kinder in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege ist rechtzeitig im vorletzten Jahr, das der Schulpflicht vorausgeht, oder bei späterer Aufnahme in die Tageseinrichtung oder in die Kindertagespflege nach Aufnahme der Sprachstand nach einem fachlich geeigneten Verfahren festzustellen, sofern eine solche Feststellung nicht bereits erfolgt ist. Das Nähere sowie die Sprachstandserhebung bei Kindern, die weder eine Tageseinrichtung noch eine Kindertagespflegestelle besuchen, regelt das Landesrecht.

Es wird vorgeschlagen, in § 22 SGB VIII die Sprachstandserhebungen für Kinder in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege gemeinsam zu regeln, sowie eine Regelung vorzusehen für Kinder, die weder eine Kindertageseinrichtung noch eine Kindertagespflegestelle besuchen.

Die Ausgangslage zur Sprachstandserhebungen in den Ländern ist heterogen. Mehrere Länder führen flächendeckend für alle Kindern Sprachstandserhebungen zu einem bestimmten Zeitpunkt durch, andere Länder Sprachstandserhebungen nur bei bestimmten Gruppen von Kindern, bisweilen ist die Durchführung freiwillig. Finden Sprachstandserhebungen statt, sind diese in der Regel auf den Schuleintritt der Kinder fokussiert (meist im Jahr vor der geplanten Einschulung) und haben die Funktion,

bestehende Rückstände in der Sprachentwicklung vor Schulbeginn nach Möglichkeit aufzugreifen und zu bearbeiten.

Die Verankerung der Regelung zur Sprachstandserhebung im SGB VIII macht deutlich, dass es nicht allein um eine Fokussierung auf schulische Aspekte geht, sondern dass die Förderung der sprachlichen Entwicklung in den Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ein wesentliches Element der Förderung von Kindern in der Phase bis zum Schuleintritt ist. In diesem Zusammenhang ist die Sprachstandserhebung insbesondere unter zwei Aspekten von Bedeutung¹⁶.

So ist die Sprachstandserhebung ein Teil der allgemeinen Aufgabe von Erziehungsfachkräften bei der Beobachtung, Reflexion, Dokumentation der Entwicklung von Kindern. Es geht um die gezielte und strukturierte Erfassung des sprachlichen Entwicklungszustandes der Kinder. Mittels der so gewonnenen Erkenntnisse kann die Arbeit der Fachkräfte entsprechend ausgerichtet werden. Diese bezieht sich zunächst auf die allgemeine Förderung der sprachlichen Entwicklung von Kindern mit dem Schwerpunkt alltagsintegrierter sprachlicher Bildung.

Von besonderer Bedeutung ist die Sprachstandserhebung dort, wo es um die spezifische Unterstützung von Kindern mit Sprachförderbedarf geht. Hier ist es erforderlich, eine genaue Erhebung durchzuführen, um entsprechende Unterstützungsleistungen an den konkreten Entwicklungszustand des Kindes anknüpfen zu können.

Sofern eine Sprachstandserhebung bereits anderweitig erfolgt ist, wäre zu prüfen, ob die Ergebnisse dieser anderweitigen Sprachstandserhebung für die genannten Zwecke der Förderung der sprachlichen Entwicklung in den Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege hinreichend aussagekräftig sind. Wäre dies nicht der Fall, werden sich die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflegestellen in geeigneter Weise darum kümmern müssen, Erkenntnisse über den Sprachstand des entsprechenden Kindes zu erlangen, um die sprachliche Entwicklung dieses Kindes angemessen fördern zu können.

Auf eine bundesweite Vorgabe, wie und mit welchen Methoden die Sprachstandserhebung zu erfolgen hat, wird gegenwärtig verzichtet. Es gibt zurzeit unterschiedliche Verfahren und Methoden. Festgelegt wird nur, dass es sich um ein fachlich geeignetes Verfahren handeln muss. Erst wenn hier genügend Erfahrungen vorliegen, ließe sich ggf. bundesweit präziser regeln, welche Inhalte und Methoden sinnvoll und erforderlich wären.

2.2. Fortbildung von Fachkräften und Fachberatung für Tageseinrichtungen

Regelung in § 22 a Absatz 3, 3a SGB VIII – Fortbildung, Fachberatung

(1) Das Angebot soll sich pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren. [...]

[...]

(3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen sicher, dass den Fachkräften in ihren Tageseinrichtungen eine regelmäßige Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Umfang von mindestens fünf Arbeitstagen pro Jahr ermöglicht wird. Dies umfasst insbesondere auch die Fortbildung zur Förderung der sprachlichen Entwicklung von Kindern im Umfang von zwölf Stunden im Jahr.

(3a) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen sicher, dass in ihren Tageseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt Fachberatung insbesondere

16 Anders, Y./Wolf, K.: Expertise bundesweite Standards in der sprachlichen Bildung in der Kindertagesbetreuung (2022 Bamberg), S. 104 ff.

zur Begleitung der Qualitätsentwicklung und der Förderung der sprachlichen Entwicklung in den Einrichtungen zur Verfügung steht. Personen, die Fachberatungen durchführen, sollen über ein fachlich einschlägiges Studium und eine mindestens zweijährige einschlägige pädagogische Berufserfahrung verfügen. Je nach Größe der Einrichtungen ist sicherzustellen, dass Fachberatung mindestens im Umfang von einem Vollzeitäquivalent für 20 bis 30 Tageseinrichtungen zur Verfügung steht.

Die Ergänzung in Absatz 1 um den Satz 1 übernimmt diesen Satz aus Absatz 3 Satz 1. Wegen der Regelung zu den Ferienzeiten in die Regelung zu den Schließzeiten in § 24 Absatz 3b ist somit § 22a Absatz 3 frei geworden, der durch die Regelung zur Fachberatung belegt wird.

Die Fortbildung von Fachkräften in den Tageseinrichtungen ist inzwischen allgemein anerkannter fachlicher Standard bei der Förderung von Kindern. Mit der in Absatz 3 vorgeschlagenen Formulierung, dass durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sicherzustellen ist, dass die Fachkräfte in Einrichtungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe regelmäßig an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Umfang von fünf Arbeitstagen pro Jahr teilnehmen können, wird dies nunmehr auch verbindlich bundesgesetzlich geregelt. In diesem Zusammenhang wird die Fortbildung zur Förderung der sprachlichen Entwicklung von Kindern im Umfang von zwölf Stunden im Jahr gesondert betont.

Damit wird erreicht, dass sichergestellt werden muss, dass kontinuierlich und regelmäßig, d. h. in jedem Jahr, Fortbildung im Umfang von fünf Arbeitstagen (inklusive entsprechende Vor- und Nachbereitungszeiten) für die Fachkräfte ermöglicht wird. Angesichts der Bedeutung der Förderung der sprachlichen Entwicklung für die Kinder hinsichtlich deren Entwicklungsmöglichkeiten und Eröffnung von Chancen, wie es sich insbesondere aus dem Bundesmodellprogramm zu den Sprachkitas ergeben hat, wird betont, dass ein Schwerpunkt dieser regelmäßigen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen die sprachliche Entwicklung von Kindern ist.

Eine solche berufsbegleitende Fortbildung sichert den Erwerb entsprechender Kompetenzen, verbessert vorhandene Kompetenzen und eröffnet die Möglichkeit, sich neuen Anforderungen, neuen Erkenntnissen und neuen Erfahrungen zu stellen. Damit haben die Auffrischung und der Erwerb neuer Fähigkeiten wesentliche Bedeutung für diese Regelung.

Die Regelungen zur Fachberatung für Qualitätsentwicklung, zur Fortbildung sowie zur Sicherstellung durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Umsetzung dieser Aspekte in den Einrichtungen anderer Träger werden in § 22a eingefügt, da es allgemeine Regelungen sind, die nur in besonderer Weise auf die Bedeutung der sprachlichen Entwicklung hinweisen. Absatz 3 sieht vor, dass für die Qualitätsentwicklung und zur Förderung der sprachlichen Entwicklung in der Einrichtung Fachberatung zur Verfügung steht. Die Fachberatung ist ein zentrales Unterstützungssystem zur Sicherung der Qualität der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen. Dabei wird in der Regelung die Förderung der sprachlichen Entwicklung besonders hervorgehoben, weil dies eine wichtige Aufgabe der Einrichtung ist. Für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Förderung der sprachlichen Entwicklung leisten die Fachberatungsstellen eine kontinuierliche Unterstützung. Vorliegende Erfahrungen zeigen, dass einrichtungsübergreifende Arbeitskreise – gerade auch unter Teilnahme der Leitungskräfte – sich als eine wirkungsvolle Form für die Qualitätsentwicklung

erwiesen¹⁷. Durch die einrichtungsübergreifende Arbeit bestehen vielfältige Möglichkeiten zum Austausch, zum wechselseitigen Lernen und zur Orientierung an möglichen erfolgreichen Arbeitsansätzen. Für diese fachliche Aufgabe braucht es eine angemessene Ausstattung der Fachberatung. Hierzu wird festgelegt, dass eine Vollzeitstelle Fachberatung (100 %) für jeweils 20 bis 30 Kindertageseinrichtungen zuständig ist. Hiervon nicht umfasst sind hoheitliche Aufgaben im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht. Der Umfang von einer Vollzeitstelle für 20 bis 30 Kindertageseinrichtungen ergibt sich aus den Ergebnissen der wissenschaftlichen Expertise¹⁸.

2.3. Förderung der sprachlichen Entwicklung in Tageseinrichtungen bei herausfordernden Lebenslagen

Regelung in einem neuen § 22 c SGB VIII – Förderung der sprachlichen Entwicklung in Tageseinrichtungen bei herausfordernden Lebenslagen

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen sicher, dass in ihren Einrichtungen mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Kindern bis zum Schuleintritt in herausfordernden Lebenslagen im Sinne von § 22b Absatz 2 für jeweils eine volle Anzahl von 40 Kindern im Umfang von 25 % eines Vollzeitäquivalent zusätzlich einschlägig qualifizierte Fachkräfte zur Förderung der sprachlichen Entwicklung zur Verfügung stehen.

(2) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die Umsetzung des Förderungsauftrags in den Einrichtungen anderer Träger sicherzustellen.

§ 22c Absatz 1 SGB VIII nimmt die Überlegungen auf, bei einem überdurchschnittlichen Anteil von Kindern in herausfordernden Lebenslagen zusätzlich in den Einrichtungen qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung zu stellen. Die Vorschläge orientieren sich an Schwellenwertmodellen. Das hat den Vorteil, dass sich so konkrete und einfache Bemessungen hinsichtlich der zusätzlich zur Verfügung zu stellenden Fachkräfte ergeben. Entsprechend den Ergebnissen der wissenschaftlichen Expertise¹⁹ wird in Schritten von jeweils 40 Kindern 25 % eines Vollzeitäquivalents zusätzlich in den betreffenden Einrichtungen zur Verfügung gestellt. Die wissenschaftliche Expertise kappt diese jeweils 25 % eines Vollzeitäquivalents bei einer Einrichtung ab 121 Kindern²⁰.

Eine solche Kappung bei Einrichtungen mit mehr als 121 Kindern muss sich an dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG messen lassen. Derzeit sind keine Gründe erkennbar, die eine Ungleichbehandlung bei Einrichtungen mit mehr als 121 Kindern rechtfertigen könnte. Deswegen wird hier in Abweichung von dem wissenschaftlichen Gutachten vorgeschlagen, dass für jeweils eine volle Zahl von 40 Kindern in der Einrichtung einschlägig qualifizierte Fachkräfte zur Förderung der sprachlichen Entwicklung im Umfang von 25 % Vollzeitäquivalent im Rahmen der Sicherstellung durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe für ihre Einrichtungen vorzusehen sind.

Bezüglich der herausfordernden Lebenslagen wird an § 22b Absatz 2 SGB VIII angeknüpft. Damit kommt das dort vorgesehene Verfahren – landesrechtlicher detaillierter Vorgaben,

17 Anders, Y./Wolf, K., S. 100.

18 Vgl. a.a.O.

19 Anders, Y./Wolf, K., S. 101.

20 Vgl. a.a.O.

Prüfung durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, ob und bei welchen Kindern herausfordernde Lebenslagen vorliegen – zur Anwendung.

Da sich § 22c SGB VIII allein auf die Einrichtungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe bezieht und diese durch diese Bestimmung objektiv-rechtlich in die Pflicht genommen werden, bedarf es einer Regelung zur Sicherstellungsverpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hinsichtlich der in den Absatz 1 geregelten Verpflichtungen für die eigenen Tageseinrichtungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Dies geschieht durch Absatz 2.

2.4. Fachberatung, Fortbildung von Kindertagespflegepersonen, Ausfall- und Schließzeiten

Änderung von § 23 Absatz 4, 5 und 6 SGB VIII – Fachberatung, Fortbildung von Kindertagespflegepersonen, Ausfall- und Schließzeiten

§ 23 Absatz 4 Satz 1 bis 3 SGB VIII – Fachberatung für Kindertagespflege

(4) Erziehungsberechtigte und Kindertagespflegepersonen haben Anspruch auf Beratung in allen Fragen der Kindertagespflege einschließlich Fragen zur Sicherung des Kindeswohls und zum Schutz vor Gewalt. Die fachliche Beratung der Kindertagespflegeperson umfasst die Umsetzung des Förderauftrags, die Weiterentwicklung der Qualität der Förderung unter Einbeziehung der Förderung der sprachlichen Entwicklung der Kinder sowie die weitere Qualifizierung der Kindertagespflegeperson. § 22a Absatz 3a Satz 2 gilt entsprechend. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen zur Erfüllung der Aufgaben nach Satz 1 und 2 sicher, dass für die fachliche Beratung mindestens ein Vollzeitäquivalent für je 40 Kindertagespflegepersonen zur Verfügung steht.

(5) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen sicher, dass den Kindertagespflegepersonen eine regelmäßige Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Umfang von mindestens fünf Arbeitstagen pro Jahr ermöglicht wird. Dies umfasst auch die Fortbildung zur Förderung der sprachlichen Entwicklung von Kindern im Umfang von zwölf Stunden im Jahr.

(6) Für Ausfallzeiten einer Kindertagespflegeperson und für Schließzeiten einer Kindertagespflege ist rechtzeitig eine andere Betreuungsmöglichkeit für das Kind sicherzustellen. Zusammenschlüsse von Kindertagespflegepersonen sollen beraten, unterstützt und gefördert werden.

Die Vorschläge zur Fortbildung von Kindertagespflegepersonen, zu den Ausfall- und Schließzeiten finden sich in den entsprechenden Absätzen des § 23 SGB VIII; zu den Vorschlägen zur Fortbildung von Kindertagespflege Personen unter besonderer Erwähnung der sprachlichen Entwicklung in Abs. 4 vergleiche 1.2.

Hinsichtlich der Fortbildung wird ein neuer Absatz als § 23 Absatz 5 SGB VIII vorgeschlagen. Inhaltlich entspricht er der entsprechenden Regelungen in § 22a Absatz 3 SGB VIII mit einer regelmäßigen Teilnahmemöglichkeit an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Umfang von mindestens fünf Arbeitstagen pro Jahr und dem Hinweis auf die darin einzubeziehende Fortbildung zur Förderung der sprachlichen Entwicklung von Kindern im Umfang von 12 Stunden.

In Absatz 6 werden die bisherigen Sätze 2 und 3 des bisherigen § 23 Absatz 4 übernommen. Dabei wird die gegenwärtige Regelung zu den Ausfallzeiten eine Kindertagespflegeperson um die Schließzeiten einer Kindertagespflege erweitert.

3. Regelungen zu einem bedarfsgerechten Ganztagsangebot

3.1. Rechtsanspruch auf bedarfsgerechte Förderung - Bedarfsanzeige

Regelung in § 24 SGB VIII – Rechtsanspruch auf bedarfsgerechte Förderung – Bedarfsanzeige

Absatz 1 Satz 2 und 3 werden wie folgt gefasst:

Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem von den Erziehungsberechtigten benannten individuellen Bedarf. Lebt das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammen, so tritt diese Person an die Stelle der Erziehungsberechtigten.

Absatz 2 wird nach Satz 1 wie folgt gefasst:

Absatz 1 Satz 2 und 3 gelten entsprechend.

Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

(3) Ein Kind, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Absatz 1 Satz 2 und 3 gelten entsprechend. Das Kind kann bei besonderem Bedarf oder ergänzend auch in Kindertagespflege gefördert werden.

Nach gegenwärtiger Rechtslage besteht bei Kindern, die das dritte Lebensjahr vollendet haben, bis zu ihrem Schuleintritt kein Anspruch auf eine dem individuellen Bedarf entsprechende zeitliche Förderung, also insbesondere nicht auf einen sog. Ganztagsplatz oder, in Abhängigkeit vom individuellen Bedarf, auch über acht Stunden hinaus oder z.B. an Samstagen, oder in den frühen und späten Tagesstunden. Darüber hinaus ergeben sich vornehmlich in der Anwendungspraxis Unklarheiten, ob die Formulierung im gegenwärtigen § 24 Absatz 1 Satz 3 SGB VIII sowie der entsprechende Verweis auf diese Formulierung in § 24 Absatz 2 Satz 2 SGB VIII ausreichend deutlich sind, um dazu zu führen, dass – jeweils bei Vorliegen der Voraussetzungen – hinsichtlich des zeitlichen Umfangs der Anspruch allein davon abhängig ist, welchen Bedarf die Erziehungsberechtigten als gesetzliche Vertreter des rechtsanspruchsberechtigten Kindes, wünschen. Dies soll durch die vorgeschlagene Regelung geändert werden.

Gleichzeitig erfolgt aus Gründen des sachlichen Zusammenhangs eine Umstellung der Sätze 2 und 3, sodass der gegenwärtige Satz 2 (bei besonderem Bedarf oder ergänzend ist eine Förderung in der Kindertagespflege möglich) unverändert Satz 3 wird und der gegenwärtige Satz 3 seinen neuen Inhalt in Satz 2 findet.

Erreicht wird dies dadurch das zunächst in § 24 Absatz 1 der nunmehrige Satz 2, in dem das erste Mal der Umfang der täglichen Förderung angesprochen wird, klarstellend deutlich ausführt, dass der zeitliche Umfang nur davon abhängig ist, was von den Erziehungsberechtigten in Vertretung des Kindes als individueller Bedarf definiert wird. Allerdings müssen jeweils zunächst die Voraussetzungen vorliegen, hier bei § 24 Absatz 1 neben der Tatsache, dass das Kind das erste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, einer der dort in den Nrn 1 bzw. 2 genannten Voraussetzungen.

Durch entsprechenden Verweis in Absatz 2 Satz 2 gilt dies auch für Kinder die das erste Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres. Da Absatz 2 außer der genannten Lebensdaten keine weitere Voraussetzung vorsieht, wird der Umfang der täglichen Förderung – bei Vorliegen der Altersvoraussetzungen – dann nur durch die diesbezügliche Benennung der Erziehungsberechtigten bestimmt.

In Absatz 3 wird das angestrebte Ziel dadurch erreicht, dass der gegenwärtige Satz 1 auch in der Neuregelung mit dem Gesetzestext enthalten bleibt. Gestrichen wird allerdings aus der gegenwärtigen Regelung der Satz 2. Dieser enthält die Bestimmung, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe darauf hinzuwirken haben, dass für die genannte Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Anstelle dessen wird als Satz 2 der Verweis auf Absatz 1 Satz 2 (und 3) aufgenommen, wonach der Umfang der täglichen Förderung sich nach dem von den Erziehungsberechtigten benannten individuellen Bedarf richtet.

In den Abs. 2 und Absatz 3 erfolgt jeweils auch der Verweis auf § 24 Absatz 1 Satz 3, dass in den Fällen, in denen das Kind mit nur einem Erziehungsberechtigten zusammenlebt, diese Person an die Stelle der Erziehungsberechtigten tritt.

Aus der Gesamtheit der nun vorgeschlagenen Regelung ergibt sich ein zeitlicher Anspruch auf Förderung nach dem von den Erziehungsberechtigten gewünschten individuellem Bedarf.

Aus der bisherigen Regelung wurde lange Zeit, und zum Teil auch gegenwärtig noch wegen des Satzes 2 mit der Hinwirkungspflicht der Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf Ganztagsplätze, gefolgert, dass die Zurverfügungstellung von Ganztagsplätzen nicht durch den Rechtsanspruch der Ü-3-Kinder nach Absatz 3 Satz 1 umfasst würde. Vielmehr – so die Argumentation – bestünde nur eine objektive Rechtsverpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, darauf hinzuwirken, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung stände. Für diese ergäbe sich daraus primär eine entsprechende Planungspflicht im Rahmen der Jugendhilfeplanung. Im Wesentlichen beruht das auf der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.01.2000²¹, dass der Begriff des „Bedarfs“ lediglich in der objektiv-rechtlichen Verpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bestehe, entsprechend zu planen, nicht aber durch die faktische Nachfrage bestimmt würde. Insofern ging das Bundesverwaltungsgericht von einem „objektiven Bedarf“ aus, es hatte den „Bedarf“ im Sinne eines normativen Begriffes im Zusammenhang mit der Gesamtverantwortung des Jugendhilfeträgers angesehen und ausgeführt, dass der Bedarf nur „unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Sorgeberechtigten“ zu planen sei, und eben nicht im Sinne einer individuellen Nachfrage zu interpretieren wäre. Demgemäß ist die Praxis und die Rechtsprechung²² bislang davon ausgegangen, dass der Rechtsanspruch nach Absatz 3 Satz 1 ein Ganztagsplatz nicht umfasst.

Für die Förderung für ein- bis dreijährige Kinder nach Absatz 2 hat das Bundesverwaltungsgericht später (2017) entschieden²³, dass sich wegen des Verweises in § 24 Absatz 2 Satz 2 auf § 24 Absatz 1 Satz 3 die Förderung nach dem individuellen Bedarf richtet. Daraus ergibt sich – so das BVerwG –, dass der Betreuungsumfang allein von den Eltern definiert wird, er wird nur begrenzt durch das Wohl des Kindes. Die Anwendungspraxis hat diese Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch nicht vollumfänglich rezipiert.

21 BVerwG 27.01.2000 – 5 C 19/99 – BVerwGE 110, 320 ff.

22 Z.B. VG Frankfurt a.M. 18.02.2011 – 7 L 341/11. F-ZVSH/SGB 2011, 495 ff.; zu allem ausführlich und mit Nachweisen Beckmann § 24 Rn 11 ff., 25 ff., 36 ff., 46 ff., in Münder/Meysen/Trenczek FK-SGB VIII 9. Aufl. 2022

23 BVerwG 26.10.2017 – 5 C 19/16 – BVerwGE 160, 212, 237.

Mit dem Vorschlag für die nunmehrige (unveränderte) Fassung des Satz 1 und dem in Satz 2 aufgenommenen Hinweis auf den neuen Absatz 1 Satz 2, verbunden mit dem Wegfall des bisherigen Satz 2, wird erreicht, dass nunmehr ein Anspruch im Umfang des für die Förderung des Kindes gewünschten Bedarfs besteht. Der Rechtsanspruch ist somit allein abhängig von der Altersgrenze und dem von den Erziehungsberechtigten definierten individuellen Bedarf. Einer Darlegung (oder Nachprüfung) von Kriterien für den von den Erziehungsberechtigten geäußerten Bedarfsumfang, ist nicht erforderlich und rechtlich nicht verlangbar. Als Voraussetzung müssen in den Absatz 1 bis 3 nur die jeweiligen Altersgrenzen nachgewiesen werden, für den Fall des Absatz 1 die dort in Satz 1 alternativ genannten Voraussetzung der Nummer 1 bzw. 2.

3.2. Verpflegung als Teil der Förderung, Schließzeit

Neuregelung in § 24 Absatz 3a und 3b SGB VIII – Verpflegung als Teil der Förderung, Schließzeit

(3a) Als Teil der Förderung nach Absatz 1 bis 3 ist eine vollwertige und abwechslungsreiche Verpflegung bereitzustellen.

(3b) Landesrecht kann eine Schließzeit der Tageseinrichtung im Umfang von bis zu vier Wochen, davon im Umfang von bis zu fünf Tagen außerhalb der landesrechtlichen Schulferienzeiten, regeln. Für Kinder, die während der Schließzeit einen Förderbedarf haben, ist sicherzustellen, dass die davon betroffenen Kinder angemessen gefördert werden. Sofern Schließzeiten in Tageseinrichtungen für Kinder vorgesehen werden, sind diese mit den Mitwirkungsgremien von Eltern in den Einrichtungen abzustimmen. Das Nähere regelt das Landesrecht.

Im Zusammenhang mit dem nunmehr in § 24 Absatz 1, 2 und 3 geregelten Rechtsanspruch auf Förderung, der hinsichtlich des Umfangs durch die Erziehungsberechtigten definiert wird, ist insbesondere bei Kindern vom dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt mit einer erhöhten Inanspruchnahme der Förderung zu rechnen. Deswegen werden ergänzende Regelungen in den Absätzen 3a und 3b vorgeschlagen.

In § 24 Absatz 3a SGB VIII wird die Bereitstellung eine vollwertige und abwechslungsreichen Verpflegung als Teil des Rechtsanspruches auf Förderung nach den Absätzen 1 bis 3 festgelegt. In der Praxis ist dies bei einer entsprechenden Förderung bereits heute weitgehend der Fall. Die Begriffe vollwertig und abwechslungsreich werden nicht weiter definiert. Es sind die von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung verwendeten Begriffe zur Beschreibung einer bedarfs- und bedürfnisgerechten Ernährung. Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V. (DGE) unterstützt die ernährungswissenschaftliche Forschung ideell und informiert über neue Erkenntnisse und Entwicklungen. Sie verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke, sie wird zum überwiegenden Teil mit öffentlichen Mitteln von Bund und Ländern gefördert.

Die Schließzeiten für Tageseinrichtungen sind allenthalben durchgängige Praxis, ohne dass sich im SGB VIII eine Regelung findet, die den Rechtsanspruch des Kindes auf Förderung für diese Zeiten ausdrücklich einschränkt. Da der Rechtsanspruch des Kindes bezüglich des Umfangs insofern uneingeschränkt ist, bedarf es einer gesetzlichen Regelung zu den

Schließzeiten. Das Bundesgesetz regelt, dass eine Schließzeit durch Landesrecht vorgesehen werden kann. Es begrenzt – entsprechend der gegenwärtigen Praxis – die durch Landesrecht zu regelnde Schließzeit auf bis zu vier Wochen. Bezüglich der Lage der Schließzeit kann es unterschiedliche Präferenzen der Erziehungsberechtigten und/oder des Betreuungspersonals in den Tageseinrichtungen vornehmlich bezogen auf die Lage der Schließzeiten innerhalb oder außerhalb der Schulferienzeiten geben. Um hier bei möglicherweise divergierenden Interessen nicht zu (eventuell häufig wechselnden) unterschiedlichen Entscheidungen zu kommen, wird bundesrechtlich geregelt, dass die Schließzeit bis zu fünf Tagen außerhalb der landesrechtlichen Schulferien liegen kann. Von besonderer Bedeutung ist die Tatsache, dass bei der Regelung von Schließzeiten die entsprechenden Mitwirkungsorgane von Eltern in den Einrichtungen einzubeziehen sind und die Regelung mit ihnen abzustimmen ist. Dies, wie auch weitere Details, bleibt der Regelung des Landesrechts überlassen.

Sofern während der Schließzeit ein Förderbedarf für Kinder besteht gilt – wie bisher auch –, dass der Förderbedarf der von der Schließzeit betroffenen Kinder entsprechend sicherzustellen ist. Damit wird die bisherige Regelung in § 22a Absatz 3 Satz 2, die sich auf Schließung von Einrichtungen in den Ferienzeiten konzentriert und die Sicherstellung einer anderweitigen Betreuungsmöglichkeit davon abhängig macht, dass die Kinder nicht von den Erziehungsberechtigten betreut werden können, auf die Neuregelung umgestellt und zugleich präzisiert. § 24 Absatz 3b SGB VIII gilt für alle Tageseinrichtungen und bezieht sich nicht nur auf Ferien, sondern generell auf Schließzeiten.

3.3. Bedarfsermittlung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Ergänzung in § 80 Abs. 2a SGB VIII – Bedarfsermittlung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

(2a) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben den Bedarf an Leistungen für Kinder bis zum Schuleintritt nach § 24 Absatz 1 bis Absatz 4 hinsichtlich des Betreuungsumfanges und der Betreuungszeiten sowie unter Berücksichtigung des Sozialraums rechtzeitig und kontinuierlich für einen mehrjährigen Zeitraum zu ermitteln. Bei der Planung zur Förderung von Kindern bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sind insbesondere Daten zu Kindern in herausfordernden Lebenslagen nach Maßgabe des § 22b Absatz 2 zu erheben. Näheres sowie die Abstimmung mit der Schulentwicklungsplanung regelt das Landesrecht.

Die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ist mit Abstand der bedeutendste Bereich von Leistungen und Aufgaben im SGB VIII. Das gilt hinsichtlich der Personen: Hier wird die größte Anzahl von Kindern im entsprechenden Alter gefördert und die Personengruppe der Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege stellt den größten Sektor in der Kinder- und Jugendhilfe dar. Das zeigt sich folgerichtig auch in den Ausgaben der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, etwa 2/3 aller Ausgaben (ohne Personalausgaben der Jugendhilfeverwaltung) fließen in den Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege. Vor diesem Hintergrund ist eine vorausschauende Planung essentiell.

Deswegen wird vorgeschlagen, in § 80 SGB VIII einen neuen Absatz 2a einzufügen. Die Bestimmung bezieht sich auf Förderungsleistungen für Kinder bis zum Schuleintritt nach § 24 Absatz 1 bis 4 SGB VIII, also auf die Förderung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Sie sieht vor, dass hinsichtlich der Betreuungszeiten und des Betreuungsumfanges die Träger der öffentlichen Jugendhilfe rechtzeitig, kontinuierlich und für einen mehrjährigen Zeitraum den Bedarf zu ermitteln haben. Ausdrücklich wird ausgeführt, dass die Situation in den jeweiligen Sozialräumen einzubeziehen ist. Entsprechend der Bedeutung der sog. herausfordernden Lebenslagen in den Bestimmungen des § 22b und § 22c SGB VIII wird auch geregelt, dass hierzu Daten für davon betroffene Kinder zu erheben sind. Schließlich wird auch vorgeschlagen zu regeln, dass eine Abstimmung mit der Schulentwicklungsplanung stattfindet, was schon angesichts der Tatsache des Übergangs von Kindern aus den Tageseinrichtungen und aus der Kindertagespflege wichtig ist und ab 01.08.2026 mit dem Inkrafttreten der ganztägigen Förderung von Grundschulkindern noch bedeutsamer wird.

Auch hier bestehen für das Landesrecht entsprechende detaillierte Regelungsmöglichkeiten.

4. Ergänzende Vorschriften

4.1. Monitoring

Regelung in einem neuen § 24b SGB VIII – Monitoring

(1) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt eine kontinuierliche und datengestützte bundesweite Beobachtung der quantitativen und qualitativen Entwicklung der Angebote früher Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege durch (Monitoring) und erstellt hierüber mindestens alle vier Jahre, erstmals xx Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes XXX, einen Bericht. Die Berichte werden veröffentlicht.

(2) Dem Bericht werden die amtlichen Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik nach dem Neunten Kapitel zu Grunde gelegt, ergänzend sollen weitere empirische Daten berücksichtigt werden.

Es wird die Aufnahme eines sogenannten Monitorings in einen neuen § 24 b SGB VIII vorgeschlagen. Die bundesweite Beobachtung der quantitativen und qualitativen Entwicklung der Angebote bei der Förderung von Kindern bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege liefert für die politische Gestaltung und für die fachliche Befassung mit diesem Thema wesentliche Informationen. Dabei sollen sowohl der bundesweite Stand als auch die Entwicklungen in den Ländern in den Blick genommen werden. Ziel ist, die Entwicklung der Angebote in qualitativer und quantitativer Hinsicht umfassend zu beobachten, hierbei ist insbesondere auch die Umsetzung der durch die Einführung bundesweiter Qualitätsstandards erfolgten Änderungen des SGB VIII zu berücksichtigen. Aus diesen Gründen sind die Erkenntnisse aus dem Monitoring auch in einem Bericht festzulegen und dieser Bericht ist, auch um den gesellschaftlichen Diskurs über dieses Thema zu unterstützen, zu veröffentlichen. Der Bericht ist mindestens alle vier Jahre zu erstellen, er kann auch in kürzeren Zeiträumen erscheinen.

Grundlage des Berichtes sind in erster Linie die amtlichen Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik nach dem neunten Kapitel des SGB VIII. Darüber hinaus sollen zusätzliche empiri-

sche Daten, die vorliegen, bzw. auch zusätzlich erhoben werden können, berücksichtigt werden.

4.2. Förderungsvoraussetzungen für Kindertageseinrichtungen

Regelung in § 74 a Satz 2 SGB VIII – Förderungsvoraussetzungen für Kindertageseinrichtungen

[...] Dabei können alle Träger von Einrichtungen, die die rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtung und die Förderung in Tageseinrichtungen nach §§ 22 bis 22 c erfüllen, gefördert werden.

Im Zusammenhang mit der Regelung der bundesweiten Qualitätsstandards in den §§ 22 bis 22c SGB VIII erfolgt die Neufassung und Präzisierung der Förderungsvoraussetzung nach § 74a SGB VIII. Der dortige Satz 1 bleibt unverändert, der Satz 2 wird im Hinblick auf die nunmehr in §§ 22 bis 22c SGB VIII ausführlicher geregelten qualitativen Voraussetzungen dahingehend ergänzt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtungen und die fachlichen Voraussetzungen für die Förderung in den Tageseinrichtungen erfüllt sein müssen.

5. Möglichkeiten durch Inkrafttretens- und Übergangsregelungen zu einer schrittweisen Berücksichtigung von Qualitätsnormen zu kommen

5.1. Sukzessives Inkrafttreten: Verschiedene Teile des Gesetzes treten zu verschiedenen Zeitpunkten in Kraft

Variante 1: Die drei Komplexe (Betreuungsrelation, Sprachliche Bildung, bedarfsgerechtes Ganztagsangebot) treten jeweils zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft

Beispiel (Beispiele jeweils noch nicht formell juristisch formuliert):

Die Regelungen über die Sprachliche Bildung nach §§ XXX treten zum 01.01.2025 in Kraft.

Die Regelungen zu den bedarfsgerechten Ganztagsangeboten nach §§ YYY treten zum 1.8.2028 in Kraft.

Die Regelung zur Verbesserung der Betreuungsrelation nach §§ ZZZ treten zum 1.8.2030 in Kraft.

Variante 2: Bei der Regelung des Inkrafttretens wird detailliert auf jeweils einzelne Bestimmungen abgestellt.

Beispiel:

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der (folgenden) Sätze am 01.01.2025 in Kraft.

§ 22 Absatz 5 SGB VIII (das ist Fortbildung unter Betonung der sprachlichen Fortbildung) tritt zum 01.01.2027 in Kraft.

5.2. Regelung der Standards in Stufen: Der im Gesetz geregelte Inhalt einer Bestimmung tritt stufenweise in Kraft. Das ist insbesondere bei quantitativen Vorgaben möglich.

Variante 1: Einfache Stufung

Beispiel (aus dem Bereich der Betreuungsrelation):

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der folgenden Sätze am 01.01.2025 in Kraft.

§ 22b Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 SGB VIII gilt bis zum 31.12.2026 wie folgt: „für die unmittelbare pädagogische Arbeit für jeweils bis zu fünf Kinder bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres und für jeweils bis zu 12 Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ... eine pädagogische Fachkraft im Umfang eines Vollzeitäquivalents“,

Variante 2: Mehrfache Stufung

§ 22b Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 SGB VIII (das ist mittelbare pädagogische Arbeit) gilt bis zum 31.12. 2028 wie folgt:

„3. für die Tätigkeiten der pädagogischen Fachkräfte, die zur Erfüllung des Förderungsauftrages notwendig sind und nicht in der mittelbaren pädagogischen Arbeit mit den Kindern ausgeübt werden (mittelbare pädagogische Arbeit), mindestens im Umfang von 10 % der Arbeitszeit) zur Verfügung steht.“

§ 22b Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII gilt in der Zeit vom 01.01.2029 bis zum 31.12.2030 wie folgt: ... (mittelbare pädagogische Arbeit), mindestens im Umfang von 14 % der Arbeitszeit) zur Verfügung steht.“