

Gesetz zur Verbesserung der Betreuungsqualität in Hamburger Kindertagesstätten



Artikel I

Das Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG) vom 27. April 2004 (HmbGVBl. S.211), zuletzt geändert am 6. Juni 2014 (HmbGVBl. S. 207) wird wie folgt geändert:

1. § 16 wird wie folgt geändert:

1.1. Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden zu 4 und 5.

1.2. § 16 Abs. 2 wird neu eingefügt und lautet:

Die Freie und Hansestadt Hamburg strebt an, ausreichendes Fachpersonal für die Förderung der Kinder in den Tageseinrichtungen sicherzustellen. Für die unmittelbare pädagogische Arbeit verpflichtet sich die Freie und Hansestadt Hamburg, anzustreben, dass eine Fachkraft maximal

- 4 Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr

- 10 Kinder ab vollendetem dritten Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule

erzieht, bildet und betreut.

Um die Fachkraft-Kind-Relation zu gewährleisten, ist der Personalschlüssel so zu bemessen, dass Ausfallzeiten von 17,45 Prozent und Zeit für mittelbare Pädagogik im Umfang von 7,55 Prozent der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit zusätzlich berücksichtigt sind. Die Herleitung der hieraus resultierenden Personalmengen je Leistungsart ist der Tabelle im Anhang 1 zu entnehmen.

1.3. § 16 Abs. 3 wird neu eingefügt und lautet:

*Es ist anzustreben, die Fachkraft-Kind-Relation für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr von **1:5** bis zum 01. Januar 2021 umzusetzen.*

*Es ist anzustreben, die Fachkraft-Kind-Relation für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule von **1:10** beginnend ab dem 1. Januar 2019 bis zum 01. Januar 2028 umzusetzen.*

*Es ist anzustreben, die Fachkraft-Kind-Relation für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr von **1:4** bis zum 01. Januar 2026 umzusetzen.*

Die Verfahren zur Umsetzung der Personalschlüssel nach Abs. 2 werden unter Einhaltung der vorstehenden Umsetzungsfristen in Vereinbarungen nach §15 KibeG geregelt.

Artikel II

In Krafttreten des Gesetzes und Übergangsbestimmungen.

Das Gesetz tritt zum 01. Januar 2019 in Kraft.

Begründung

In Hamburg ist über die letzten Jahre ein kontinuierlicher erheblicher Ausbau der Plätze in Kindertagesbetreuung erfolgt. Die Personalstandards in Hamburg sind dagegen in den letzten Jahren in vergleichsweise geringem Umfang verbessert worden.

Mit dem Programm „Kita Plus“ und der alltagsintegrierten sprachlichen Förderung erhalten die Hamburger Kindertageseinrichtungen, die einen besonders hohen Anteil an Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache und Kindern aus sozial benachteiligten Familien betreuen und somit auch besonderen Herausforderungen ausgesetzt sind, finanzielle Mittel, um zusätzliches pädagogisches Personal im Umfang von derzeit zwölf Prozent zu finanzieren. Dies ist ein erster spürbarer Schritt in Richtung einer zunächst gezielten, qualitativen Verbesserung der Personalschlüssel in der Hamburger Kindertagesbetreuung.

Dringend erforderlich ist darüber hinaus die verbindliche Verbesserung der Personalschlüssel für alle Kinder in der Hamburger Kindertagesbetreuung. Das aktuelle Ländermonitoring zur frühkindlichen Bildung der Bertelsmann Stiftung hat gezeigt, dass Hamburg im Ländervergleich deutlichen Nachholbedarf hat.

Die Koalitionsparteien des Hamburger Senats haben hierzu eine klare Selbstfestlegung getroffen¹: „Die Koalitionspartner bekennen sich zu dem Ziel, bis spätestens zum Doppelhaushalt 2025/2026 eine reale Fachkraft-Kind-Relation von eins zu vier im Krippenbereich und von eins zu zehn im Elementarbereich zu erreichen.“ Mit dem Bürgerschaftsbeschluss vom 17. Dezember 2014 (Drs. 20/13947)² begrüßt die Hamburger Bürgerschaft das Zustandekommen der sog. Eckpunktevereinbarung³ der Vertragskommission Kindertagesbetreuung und die darin enthaltene Zielsetzung der mittel- bis langfristigen Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation im Krippenbereich auf 1:4 sowie einer Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation im Elementarbereich auf 1:10. Zugleich relativiert der Bürgerschaftsbeschluss die Verbindlichkeit der Umsetzung dieser konkreten Verbesserungen, indem er die Einschränkung enthält, zum einen an einem Trägerbeitrag festzuhalten und die Realisierung eines „erheblichen Beitrag des Bundes“ zur Voraussetzung der Umsetzbarkeit zu machen. Der „Trägerbeitrag“ wurde in der Vergangenheit auf Grundlage des Eckpunktepapieres über eine Absenkung der Fortschreibungsrate nach § 20 Landesrahmenvertrag Kindertagesbetreuung umgesetzt. Er ist nur aus den laufenden Leistungsentgelten finanzierbar. So „entgangenes“ Geld geht der Betreuungsqualität verloren. Dies stellt defakto eine Qualitätsabsenkung der Fachkraft-Kind-Relation dar.

In der Vertragskommission Kindertagesbetreuung wurde am 19. Juli 2017 beschlossen, den Personalschlüssel für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr von 1:4 bis zum 01. Januar 2021 umzusetzen. Dies kommt dem von der Bertelsmann Stiftung geforderten Ziel eines Personalschlüssels von 1:3 bereits nahe.

Die Umsetzung des Zieles einer Fachkraft-Kind-Relation von 1:10 im Elementarbereich ist derzeit dagegen noch nicht näher konkretisiert.

¹ <http://www.hamburg.de/soziales-familie-integration/> Absatz zur Qualität der frühkindlichen Betreuung und Bildung

² <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/49682/b%C3%BCrgerschaftliches-ersuchen-vom-17-dezember-2014-hamburg-2020-verbesserung-der-betreuungsqualit%C3%A4t-in-hamburger-kindertageseinrichtungen-.pdf>

³ <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/47345/haushaltsplan-entwurf-2015-2016-einzelplan-4-hamburg-2020-verbesserung-der-betreuungsqualit%C3%A4t-in-hamburger-kindertageseinrichtungen-%E2%80%93-konkrete.pdf>

Die Volksinitiative fordert weder neue noch höhere Qualitätsziele, sondern die verbindliche gesetzliche Festschreibung der Ziele zur Fachkraft-Kind-Relation⁴ und die sich daraus ergebenden Personalschlüssel, zu denen sich der Senat bekannt hat und die von der Bürgerschaft begrüßt wurden.

In Anerkennung der angespannten Situation im Kontext der Fachkräftegewinnung, sieht die Volksinitiative die Notwendigkeit, die Umsetzung der gesetzlich verpflichtenden Standards auf einen Zeitraum von 10 Jahren zu terminieren. Mit dieser Zeitleiste bis zum Jahr 2028 würde die gesetzliche Verbindlichstellung 2 Jahre mehr Zeit zur Umsetzung geben, als die Koalitionsparteien in ihrer eigenen Selbstverpflichtung mit dem Doppelhaushalt 2025/26 festgelegt haben.

Es bedarf für eine erfolgreiche Umsetzung zusätzlich einer Vielzahl flankierender Maßnahmen zur Deckung des zukünftigen Fachkräftebedarfs.

Kindertagesstätten haben den gesetzlichen Auftrag, in erster Linie das Wohl des Kindes zu gewährleisten und den Bedürfnissen des Kindes gerecht zu werden (vergl. KiBeG §2). Mit Einführung der Hamburger Bildungsempfehlungen und deren Verbindlichstellung, wurde den Hamburger Kitas ein umfangreicher verbindlicher fachlicher Rahmen als frühkindlicher Bildungsort gesetzt. Sie haben sicher zu stellen, dass sie die Grundsätze eines partizipativen Umgangs mit Kindern und Eltern, die Zusammenarbeit im Sozialraum und das Transparenzgebot umsetzen. Dies beinhaltet u.a. auch umfangreichende Dokumentationspflichten. Die gesellschaftliche und politische Anerkennung des Bildungsortes Kitas, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die umfassenden gesellschaftlichen Veränderungen bilden den Hintergrund für quantitativ und qualitativ stetig steigende Anforderungen an das pädagogische Fachpersonal. Für viele Kinder ist der Besuch der Kita aus sozialen, familiären oder arbeitsbedingten Gründen nicht mehr nur familienergänzend, sondern zunehmend familienzentriert⁵ und in einigen Fällen nahezu familienersetzend. Die Fachkräfte sind den Eltern dabei ein verlässlicher Ansprechpartner. Die pädagogische Arbeit in den Kindertagesstätten gibt den Kindern angemessene Nähe, Aufmerksamkeit und erhöht ihre Bildungschancen als Basis für eine gelingende Lebens- und Bildungsbiographie.

Um die unmittelbare pädagogische Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsarbeit angemessen leisten zu können, bedarf es einer ausreichenden Fachkraft-Kind-Relation. Die Fachkraft-Kind-Relation beinhaltet im Unterschied zum Personalschlüssel neben den unmittelbaren pädagogischen Zeiten auch die angemessene Berücksichtigung der Ausfallzeiten und der Zeiten für die mittelbare Pädagogik. Die mittelbaren pädagogischen Tätigkeiten sind z.B. Beobachtung und Dokumentation der Entwicklungsverläufe von Kindern, Vor- und Nachbereitung, Entwicklungsgespräche mit den Sorgeberechtigten, Qualitätsentwicklung und -sicherung, Planung der individuellen Förderung, Zusammenarbeit mit den Personensorgeberechtigten, Netzwerkarbeit im Sozialraum, Dienstbesprechungen, Fallgespräche, Supervision u.v.m. Die Notwendigkeit der Bereitstellung von Arbeitszeit für die mittelbare pädagogische Arbeit gemäß § 16 Absatz (2) ist für eine abgesichert qualitätsvolle pädagogische Arbeit in Kindertagesstätten und zur Umsetzung der verbindlichen Hamburger Bildungsempfehlungen erforderlich, wissenschaftlich anerkannt und unerlässlich. Aus diesem Grund ist sie gesetzlich zu normieren.

⁴ Vergl. DRS 20/13947 vom 17.12.14 und DRS. 21/1479 vom 04.09.15

⁵ Familienzentriertes Arbeiten beinhaltet die Gleichstellung der Interventionen zur Stabilisierung der emotionalen Situation der Familie mit den Maßnahmen am betroffenen Kind

Der Zeitanteil für mittelbare Pädagogik an der wöchentlichen Arbeitszeit von 7,55 Prozent orientiert sich an den wissenschaftlichen Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung und der Studie „Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung in der Freien und Hansestadt Hamburg“ von Frau Prof. Dr. Susanne Viernickel und ist als Mindestmenge zu verstehen. Die meisten Fachpublikationen gehen von einem deutlich höheren Wert von 10 – 23 % für mittelbare Pädagogik aus.

Die Fachkraft-Kind-Relation beinhaltet auch eine angemessene Berücksichtigung von Ausfallzeiten, die durch Urlaub, Erkrankung, Beschäftigungsverbot, Fort- und Weiterbildung entstehen. Für diese fordert die Volksinitiative 17,45 %. Zusammen erfordern mittelbare Pädagogik und Ausfallzeiten mindestens einen Aufschlag von 25 % auf die unmittelbare pädagogische Betreuungszeit.

Die Forderung der Volksinitiative für die Fachkraft-Kind-Relation gemäß § 16 Absatz (2) neu, folgt den wissenschaftlichen Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung. Diese fordert einen Personalschlüssel für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr von 1 : 3 und für Elementarkinder von 1 : 7,5. Die Bertelsmann Stiftung geht davon aus, dass mindestens 25 %⁶ der Arbeitszeit der Fachkräfte für mittelbare pädagogische Aufgaben und für Ausfallzeiten benötigt werden (vergl. Qualitätsausbau in Kitas, Bertelsmann, S. 2 / Präsentation Bertelsmann, Bock-Formula, Folie 15). Dies entspricht einer um 25 % höheren Fachkraft-Kind-Relation, nämlich 1 : 4 im Krippenalter und 1 : 10 im Elementaralter und damit genau der Selbstverpflichtung der Regierungsfractionen und der Zielsetzung des Eckpunkteapiers (vergl. Anlage).

Ohne die gesetzliche Normierung von verbindlichen Personalschlüsseln unter Einrechnung von berechenbaren Anteilen für Ausfallzeiten und mittelbare pädagogische Aufgaben ist die Absicherung der Qualität der Kindertagesbetreuung und die Sicherung der frühkindlichen Bildung gefährdet.

In alarmierender Weise ist festzustellen, dass immer mehr pädagogische Fachkräfte den ursprünglich gewählten Beruf aufgeben, weil sowohl der fachliche Anspruch, als auch die geforderte Umsetzung der Anforderungen der Hamburger Bildungsempfehlungen an eine entwicklungsfördernde Pädagogik nicht mit der dafür notwendigen strukturellen Qualität in Kitas übereinstimmt. Ein zentrales Ergebnis der bundesweiten Studie „Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung“ (Viernickel & Nentwig-Gesemann, 2013) war, dass Fach- und Leitungskräfte die Diskrepanz zwischen den Anforderungen, wie sie in den Bildungsprogrammen formuliert sind, und den verfügbaren Rahmenbedingungen als dilemmatisch erleben. Hinzu kommt eine immer höher werdende Arbeitsbelastung durch die gestiegenen Anforderungen (z. B. Inklusion, Elternbegleitung, Sprachförderung, soziale Problemlagen, Dokumentationspflichten etc.). Durch Praktika während der Ausbildung zur Sozialpädagogischen AssistentIn, ErzieherIn, bzw. SozialpädagogIn, lernen angehende Fachkräfte den Kitaalltag kennen. Dieser stimmt oft nicht mit den Erwartungen überein und veranlasst einen hohen Anteil angehender Fachkräfte sich nach Beendigung der Ausbildung für andere Tätigkeitsfelder zu entscheiden (vergl auch Studie von H. Ostendorf).

⁶ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Laendermonitoring_Fruehkindliche_Bildungssysteme/7fragen_7antworten_web.pdf

Die hohe Arbeitsbelastung in Kindertagesstätten führt zu einem deutlich über dem Durchschnitt liegenden Krankenstand der Fachkräfte. Die Technikerkasse hat in ihrem Gesundheitsreport 2015 ermittelt, dass diese Berufsgruppe im Jahr 2014 mit 18,9 Tagen vier Tage länger krankgeschrieben war, als der Bundesdurchschnitt.⁷ Die 18,9 Fehltage pro Kopf resultieren vor allem aus psychischen Störungen (4,1 Tage) und Krankheiten des Atmungssystems (3,3 Tage). *"Dass Erzieher überdurchschnittlich von diesen Erkrankungen betroffen sind, ist nicht verwunderlich. Zum Beispiel psychische Störungen, zu denen auch Überlastungen gehören: Ein hoher Lärmpegel, immer komplexer werdende Aufgabenbereiche und zuletzt auch Auseinandersetzungen mit den Eltern - Kindererziehung kann stressig sein"*, erklärt Gudrun Ahlers, Präventionsexpertin der TK. Und: Hohe Krankenstände müssen von den arbeitsfähigen Erzieherinnen und Erziehern kompensiert werden. *"Das bedeutet für sie oft noch größere Gruppen und damit noch mehr Stress und gesundheitliche Belastung - ein Teufelskreis"*, so die Spezialistin.

Deckungsvorschlag

Auf Bundesebene wird seit einigen Jahren die Diskussion zum Ausbau der Kindertagesbetreuung geführt. Nach erfolgreicher Klage gegen das Betreuungsgeld sind dauerhaft Bundesmittel freigeworden. Diese sollen zweckgebunden und explizit zum Ausbau der Qualität verwandt werden. Nach den jetzigen Informationen ist für die kommende Legislaturperiode im Bund davon auszugehen, dass Kindertagesbetreuung ein Schwerpunkt bleibt und ein Bundeskitaqualitätsgesetz verabschiedet wird. Für die Umsetzung werden die Länder verantwortlich sein. Hier es ist ein gewichtiger finanzieller Ausgleich zu erwarten.

Eine spürbare Anhebung der Betreuungsqualität würde dazu führen, die Attraktivität der Hamburger Kitas im Bundesvergleich zu steigern. Die hohe Akzeptanz der Betreuungseinrichtungen ist ein wichtiger Standortfaktor für Hamburg. Familien mit Kindern oder Kinderwunsch wird so der Zuzug deutlich erleichtert. Neben einem Imagegewinn, im Wettbewerb mit den anderen Bundesländern, bedeutet dies auch weitere Steuereinnahmen. Nach Aussage des Hamburger Finanzsenators wird Hamburg auch in den kommenden Jahren mit deutlichen Steuerzuwächsen rechnen können, die u.a. für die Qualitätsverbesserung der Personalausstattung in den Kindertagesstätten eingesetzt werden können.

Ausreichende Personalschlüssel führen zur Entlastung der Fachkräfte und minimieren krankheitsbedingte Fehlzeiten. Dies entlastet auch die Sozialsysteme.

Nach dem vollständigen Erreichen der Qualitätsstandards der Volksinitiative ist das Programm Kita Plus nicht mehr erforderlich. Die dafür bisher dafür vorgesehen Mittel können in die Finanzierung der Qualitätsstandards fließen.

Kitaleitungen und Leitungsververtretungen, die derzeit noch in großem Umfang zu Vertretungszwecken im Gruppendienst herangezogen werden müssen, können sich bei ausreichend Personal auf die originäre Führungsrolle und Verantwortung konzentrieren. Eine gute Leitungsqualität hat einen wesentlichen Einfluss auf die Einrichtungsqualität.

⁷ <http://www.presseportal.de/pm/6910/3097085>

Investitionen in die Qualität der Kitabildungsarbeit zahlen sich letztlich auch durch weniger Folgekosten aus, z.B. durch erfolgreiche Förderung beim Spracherwerb, deutliche Verbesserung des Sozialverhaltens, gute Vorbereitung auf die schulische Bildung. Kitas haben zudem eine zentrale Aufgabe im Kinderschutz und Prävention. Kitas erreichen i.d.R. die Familien in schwierigen Verhältnissen eher als andere Institutionen. Dies spart langfristig Kosten im Bereich der Hilfen zur Erziehung.

Die Verantwortlichen der öffentlichen Hand sehen Ausgaben für frühkindliche Bildung als Kosten und nicht als Investitionen. Der volkswirtschaftliche Nutzen frühkindlicher Bildung wird u.a. in einer Studie, die im Auftrag der GEW erstellt wurde, belegt: Ein Euro für den Kindergarten bringt volkswirtschaftlich das drei- bis vierfache für die Gesellschaft⁸. Auch die Bertelsmann Stiftung stellt fest: Der langfristige volkswirtschaftliche Nutzen einer langjährigen Verzinsung der Investitionen in Form von Krippenkosten entspricht jährlich 7.3 Prozent⁹. Damit löst der Krippenbesuch eines Kindes volkswirtschaftliche Nutzeffekte aus, die rund dreimal so hoch sind, wie die Kosten des Krippenbesuchs.

⁸ <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/gew-studie-belegt-volkswirtschaftlichen-nutzen-von-investitionen-in-kitas/>

⁹ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/volkswirtschaftlicher-nutzen-von-fruehkindlicher-bildung-in-deutschland/>

ANLAGE

Krippenbereich (Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr)

Fachkraft-Kind-Relation von 1 : 4 unter Berücksichtigung von 7,55 % mittelbarer Pädagogik und 17,45 % Ausfallzeiten entspricht einem Personalschlüssel von 1 : 3

Leistungsart	Betreuungszeit	PWS* je Kind			Personalschlüssel	Fachkraft-Kind-Relation
		Erstkraft	Zweitkraft	gesamt		
Krippe 4-stündig	20	3,920	2,747	6,667	1 : 3	1 : 4
Krippe 5-stündig	25	4,900	3,433	8,333	1 : 3	1 : 4
Krippe 6-stündig	30	5,880	4,120	10,000	1 : 3	1 : 4
Krippe 8-stündig	40	7,424	5,909	13,333	1 : 3	1 : 4
Krippe 10-stündig	50	10,167	6,500	16,667	1 : 3	1 : 4
Krippe 12-stündig	60	13,500	6,500	20,000	1 : 3	1 : 4

Elementarbereich (Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis Schuleintritt)

Fachkraft-Kind-Relation von 1 : 10 unter Berücksichtigung von 7,55 % mittelbarer Pädagogik und 17,45 % Ausfallzeiten entspricht einem Personalschlüssel von 1 : 7,5

Leistungsart	Betreuungszeit	PWS* je Kind			Personalschlüssel	Fachkraft-Kind-Relation
		Erstkraft	Zweitkraft	gesamt		
Elementar 4-stündig	20	1,924	0,743	2,667	1 : 7,5	1 : 10
Elementar 5-stündig	25	2,182	1,151	3,333	1 : 7,5	1 : 10
Elementar 6-stündig	30	2,352	1,648	4,000	1 : 7,5	1 : 10
Elementar 8-stündig	40	2,970	2,364	5,333	1 : 7,5	1 : 10
Elementar 10-stündig	50	4,067	2,600	6,667	1 : 7,5	1 : 10
Elementar 12-stündig	60	5,400	2,600	8,000	1 : 7,5	1 : 10

* PWS = pädagogische Wochenstunden je Kind

