

Kitakonzeption an der Schnittstelle zwischen Pädagogik und Recht

Sicherstellung der Qualität der Kindertageseinrichtungen ■ Jugendämter und Landesjugendämter haben als Träger der öffentlichen Jugendhilfe die gesetzliche Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Qualität der Kindertageseinrichtungen durch geeignete Maßnahmen sichergestellt und weiterentwickelt wird. Dazu gehören gem. § 22a Abs. 1 Satz 2 SGB VIII »die Entwicklung und der Einsatz einer pädagogischen Konzeption als Grundlage des Förderungsauftrags sowie der Einsatz von Instrumenten und Verfahren zur Evaluation der Arbeit in den Einrichtungen«.



Hartmut Gerstein

Volljurist, Weiterbildner zu Rechtsfragen der Kinder- und Jugendhilfe, Schwerpunkt Kindertagesbetreuung

Mit dem durch das Gute-KiTa-Gesetz 2019 in § 22 SGB VIII eingefügten Absatz 4 sollen für die Erfüllung des Förderungsauftrags geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege weiterentwickelt werden. Wie die Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität ausgestaltet werden, soll das Landesrecht regeln.

Während die Träger der freien Jugendhilfe – auch ohne gesetzlichen Auftrag – schon seit 2003 Instrumente zur Sicherstellung und Evaluation von Qualität in Kindertageseinrichtungen entwickelt haben, sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe ihrer Verpflichtung aus § 22a Abs. 5 SGB VIII bisher eher sporadisch nachgekommen. Die Zurückhaltung ist verständlich, denn bei der Sicherstellungsverpflichtung betreten die öffentlichen Träger ein schwieriges Terrain. Zum einen gibt es im Kita-Bereich die kompetenzrechtliche Gemengelage zwischen Bund, Ländern und Kommunen, zum anderen können sich nicht nur die Träger der freien Jugendhilfe, sondern auch die Träger von kommunalen Kindertagesstätten auf ihre Trägerautonomie berufen. Nicht zuletzt verhindert die angespannte Haushaltslage der Kommunen und der freien Träger, dass im Rahmen des Qualitätsdiskurses allzu konkrete Forderungen mit Kostenfolge gestellt werden.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz) 2019 wollte sich der Bund an den Kosten der Länder für Qualitätsverbesserungen in der Kindertagesbetreuung finanziell zu beteiligen. Erklärtes Ziel des Gesetzes ist es, »nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und bestehende Unterschiede zwischen den Ländern anzugleichen«.

» Wie die Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität ausgestaltet werden, soll das Landesrecht regeln.«

Ob dieses tatsächlich eine nachhaltige Qualitätsverbesserung bewirken kann, wird sich zeigen. In einem ersten Evaluationsbericht hat die Bundesregierung im September 2021 über den bisherigen Umsetzungsstand des Gesetzes berichtet und erste Wirkungsprognosen vorgenommen. Der »Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG)« steht auf der Homepage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) als Download zur Verfügung.

Die pädagogische Qualität von Kitas muss sich messen lassen an dem Recht des Kindes auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimm-



Abb. 1: Die pädagogische Qualität von Kitas muss sich messen lassen an dem Recht des Kindes auf Förderung seiner Entwicklung.

ten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Abs. 1 SGB VIII) und an den in § 22 Abs. 2 und 3 SGB VIII normierten Grundsätzen der Förderung. Dazu gehören auch die Fachkraft-Kind-Relation, die Qualifikation der Fachkräfte, das Raumangebot. Insbesondere angesichts der unterschiedlichen Standards in den Ländern müsste man bundesweit geltende Qualitätsstandards für Kitas verbindlich machen. Die im Gesetz vorgesehene befristete Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität, die darüber hinaus den Ländern überlässt, in welchen Bereichen sie das Geld einsetzen wollen, erscheint wenig geeignet, in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Kindertagesbetreuung zu schaffen. Im Übrigen ist es den Ländern auch möglich, die Bundesmittel für die Befreiung von Elternbeiträgen zu verwenden und sie damit notwendigen Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung zu entziehen. Mit dem Auftrag der Qualitätsentwicklung und Evaluation, verbunden mit den Bildungsplänen der Länder, stellt der Staat hohe Anforderungen an die Träger und die pädagogischen Fachkräfte. Das weckt auch entsprechende Erwartungen der Eltern an die pädagogische Qualität der Kita. Dabei sollte aber auch vom Staat (Bund, Länder und Gemeinden) gefordert werden, dass er die strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung schafft.

Die rechtliche Bedeutung der pädagogischen Konzeption

Die Konzeption einer Kindertagesstätte ist eine schriftliche und für den Träger und das Team verbindliche Festlegung auf die von der Einrichtung verfolgten pädagogischen Ansätze und deren Verwirklichung. Sie enthält Aussagen über die pädagogischen Methoden und Arbeitsformen sowie Zielbestimmungen für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben bei der Ausgestaltung des Förderungsauftrags gemäß § 22 SGB VIII und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen und Bildungsplänen.

Die Verantwortung für den Inhalt der Konzeption hat der Träger. Hier kann er seine trügereigene Wertorientierung, sein pädagogisches Profil und seine Methoden und Arbeitsformen festlegen. Bei der Erarbeitung und bei Änderungen sollte



Abb. 2: Anspruch auf Erteilung einer Betriebserlaubnis besteht, wenn das Wohl der Kinder in der Einrichtung gewährleistet ist.

die Einrichtungsleitung und das Team beteiligt werden. Auch die Elternvertretung kann in die Diskussion einbezogen werden. Die Letztentscheidung trifft der Träger.

» Die Qualität der Förderung soll aber nicht nur sichergestellt, sondern auch weiterentwickelt werden.«

Er hat schließlich als Voraussetzung für die Erteilung der Betriebserlaubnis gem. § 45 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII zu gewährleisten, dass die dem Zweck und der Konzeption der Einrichtung entsprechenden räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und personellen Voraussetzungen für den Betrieb erfüllt sind.

Die Konzeption soll festlegen, wie der Auftrag von Erziehung, Bildung und Betreuung und die in § 22 Abs. 2 und 3 SGB VIII normierten Grundsätze der Förderung in der konkreten pädagogischen Arbeit der Einrichtung umgesetzt werden. Die Qualität der Förderung soll aber nicht nur sichergestellt, sondern auch weiterentwickelt werden. Die Konzeptionsentwicklung ist ein dynamischer Prozess und enthält keine Festlegung mit Ewigkeitseffekt. Eine Konzeption sollte in regelmäßigen Abständen überprüft und gegebenenfalls neuen Anforderungen und Erkenntnissen angepasst werden.

Bedeutung der Konzeption für den Träger, das Team und die Eltern

Für den Träger einer Kindertagesstätte zählt die Entwicklung und der Einsatz einer pädagogischen Konzeption zu den geeigneten Maßnahmen nach § 22a Abs. 1 SGB VIII, um die Qualität der Förderung sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Sie wird damit zu einem selbst gesetzten Maßstab für die Evaluation der Arbeit. Der Träger kann mit dem Einsatz von Verfahren und Instrumenten des Qualitätsmanagements durch Externe oder intern überprüfen und bewerten, ob die fachlichen Anforderungen an die Arbeit der Kindertagesstätte erfüllt werden und daraus die notwendigen Konsequenzen für die Weiterentwicklung ziehen.

Für das Team gibt die Konzeption Leitlinien und Orientierung. Sie dient zur Selbstvergewisserung in der täglichen Arbeit und gibt neu eingestellten Beschäftigten wichtige Informationen zu den Ansprüchen und Erwartungen des Trägers an seine Mitarbeitenden. Sie liefert außerdem argumentativen Rückhalt bei der Zusammenarbeit der Fachkräfte mit den Eltern zur Sicherung der Kontinuität des Erziehungsprozesses (§ 22a Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII).

Für die Eltern dient die Konzeption als Orientierungshilfe bei der Auswahl der geeigneten Kita. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe (das Jugendamt) oder die von ihm beauftragte Stelle ist gem.



Abb. 3: Ein Gewaltschutzkonzept für Kindertageseinrichtungen sollte u.a. ein Konzept zum Umgang mit Elternbeschwerden enthalten.

§ 24 Abs. 5 SGB VIII verpflichtet, über das Platzangebot und die pädagogische Konzeption der Einrichtungen in seinem Bezirk zu informieren und damit die Eltern bei der Ausübung ihres Wunsch- und Wahlrechts (§ 5 Abs. 1 SGB VIII) zu unterstützen. Als Anlage zum Betreuungsvertrag enthält die Konzeption pädagogische und organisatorische Festlegungen, auf die sich die Vertragspartner eingelassen haben und deren Beachtung für beide Seiten verbindlich ist. Bei einer Änderung der Konzeption in wesentlichen Fragen, etwa beim Übergang von der Arbeit in Gruppen zur offenen Arbeit, sollte den Eltern mit einem Sonderkündigungsrecht die Möglichkeit gegeben werden, die Einrichtung zu wechseln.

Konzeption und Betriebslaubnispflicht

Besondere Bedeutung hat die Konzeption auch im Rahmen der Erteilung und für die Prüfung des Fortbestehens einer Betriebslaubnis. Der Träger hat einen Anspruch auf Erteilung einer Betriebslaubnis, wenn das Wohl der Kinder in der Einrichtung gewährleistet ist. Mit dem Antrag auf Erteilung der Betriebslaubnis hat der Träger gem. § 45 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII die Konzeption der Einrichtung vorzulegen (Vorlagepflicht). Gem. § 47 Abs. 1 SGB VIII sind Änderungen der Konzeption der

Aufsichtsbehörde (Landesjugendamt) unverzüglich anzuzeigen. Allerdings fällt nicht jede kleine Änderung der Konzeption unter die Meldepflicht. Nicht über jede redaktionelle Änderung muss die Aufsichtsbehörde informiert werden. Bei der Meldepflicht geht es vielmehr um Konzeptionsänderungen, die wichtige Punkte der pädagogischen Arbeit betreffen oder im Sinne von § 45 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII Auswirkungen auf die räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen oder personellen Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtung haben. Wichtig ist auch gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII die Meldepflicht bei Ereignissen und Entwicklungen, die geeignet sind, das Wohl der Kinder zu beeinträchtigen.

Mit dem im Juni 2021 in Kraft getretenen Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJStG) werden die bereits durch das Bundeskinderschutzgesetz 2012 eingeführten gesetzlichen Anforderungen an den Inhalt der Konzeption erweitert: § 45 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII verlangt, dass zur Sicherung der Rechte und des Wohls der Kinder in der Einrichtung die Entwicklung, Anwendung und Überprüfung eines Konzepts zum Schutz vor Gewalt, geeignete Verfahren der Selbstvertretung und Beteiligung sowie die Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten innerhalb und außerhalb der Einrichtung gewährleistet werden. § 45 Abs. 3

Nr. 1 SGB VIII schreibt zudem vor, dass die Konzeption auch Auskunft über Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung geben soll. Außerdem sollten in der Konzeption auch Grundsätze und Verfahren der Partizipation verankert werden. Normzweck von § 45 SGB VIII ist der Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und die Gewährleistung des Kindeswohls im Verantwortungsbereich des Trägers und des pädagogischen Personals.

Praxishinweis für Kindertagesstätten

Wie schon beim Bundeskinderschutz verfolgte der Gesetzgeber auch beim Kinder- und Jugendstärkungsgesetz eine Verbesserung des Schutzes von Kindern in Einrichtungen der erzieherischen Hilfen. Dabei wurde übersehen, dass der überwiegende Teil der Betriebserlaubnisse für Kindertageseinrichtungen erteilt wird und dort unterschiedliche strukturelle Bedingungen und unterschiedliche Gefährdungslagen bestehen. Es erfordert einen hohen Interpretationsaufwand um die aktuellen Regelungen, etwa zum Selbstvertretungsrecht und zu Beschwerdemöglichkeiten für Kinder in Kindertageseinrichtungen stimmig zu machen.

Fazit

Bei Kindern, die nur einen Teil des Tages in der Kita betreut werden und ansonsten zuhause wohnen, haben die Eltern – anders als bei den Hilfen zur Erziehung – wesentlich bessere Möglichkeiten, sich schützend vor ihre Kinder zu stellen. In der Praxis erfolgt ein großer Teil der Aufsichtstätigkeit der Erlaubnisbehörden im Kita-Bereich aufgrund von Elternbeschwerden. Ein Gewaltschutzkonzept für Kindertageseinrichtungen sollte daher neben der Förderung von gewaltfreien Konfliktlösungen und einer Ächtung von Gewalt als Erziehungsmittel (§ 1631 BGB) ein Konzept zum Umgang mit Elternbeschwerden enthalten. Als Beschwerdemöglichkeit außerhalb der Einrichtung kommt die Aufsichtsbehörde in Betracht, in der Regel also das Landesjugendamt. Es gehört demnach zu den Aufgaben der Kita, sicherzustellen, dass Eltern in geeigneter Weise auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht werden.