

Weniger Projekte und mehr Grundausstattung für die Kindertagesbetreuung

Ein Beitrag zum Dilemma in der Qualitätsdebatte ■ Die Kindertagesbetreuung ist eine Wachstumsbranche. Immer mehr Kindergartenplätze müssen eingerichtet und weitere Fachkräfte eingestellt werden, um dem Rechtsanspruch zu genügen. Die Länder und Kommunen stöhnen unter der Last der steigenden Ausgaben. Der Bund soll sich an dem Aufwand beteiligen, aber die gesetzlichen Rahmenbedingungen lassen dieses nur beschränkt zu. Ein Dilemma, in dem die frühkindliche Bildung steckt.



Carsten Schlepper

Leiter des Landesverbands Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder in der Bremischen Evangelischen Kirche, Vorsitzender des Kinderschutzbundes Bremen und stellvertretender Vorsitzender der Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder

angebote der Länder einzumischen und damit auch Einfluss auf die Gestaltung auszuüben. Bildung ist Ländersache.

» *Der Bund kann sich nur über besondere Programme an der Kindertagesbetreuung beteiligen.*«

Das Kooperationsverbot und seine Folgen

Vor 10 Jahren haben Bund und Länder ihre Beziehungen neu geregelt. Im Zuge einer Grundgesetzänderung wurde die Föderalismusreform beschlossen. Entscheidend für die Länder war dabei, dass viele Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene sehr lange brauchten bis Umsetzungen im Weiteren auf Länderebene vollzogen werden konnten. Mit dieser Neuregelung wurde das sogenannte Kooperationsverbot erlassen, das insbesondere für den Bildungsbereich Folgen hat. Der Bund hat seitdem kein Mitspracherecht bei der Umsetzung von im Bund erlassenen Gesetzen in den Ländern. Die Länder bestimmen selbst über die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen innerhalb der gesetzlichen Vorgaben. So ist der bundesweite Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz grundsätzlich in allen Ländergesetzen nachvollzogen. Aber die Ausgestaltung eines entsprechenden Angebotes in der Kindertagesbetreuung ist bundesweit sehr verschieden. Die Länder kommen vielerorts den fachlichen Standards in der Kindertagesbetreuung mit ihren Regelungen nicht nach. So sind Ausstattung und Qualität der Kindertagesbetreuung abhängig von der Finanzkraft und den politischen Zielsetzungen innerhalb der Länder und Kommunen in Deutschland. Der Bund kann sich

nur über besondere Programme an der Kindertagesbetreuung beteiligen. So sind in den letzten Jahren Bundesmittel über Sonderprogramme als Investitionskostenzuschüsse an die Länder geflossen. Die kommunalen und freien Träger in der Kindertagesbetreuung haben diese Mittel zum Ausbau von Kindergartenplätzen verwenden können. Zudem werden in unterschiedlichem Umfang Projekte vom Bund konzipiert und als Programme zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung aufgelegt.

» *Somit werden zusätzliche Personalressourcen in einem Projekt gebunden, die im Anschluss wieder freigesetzt werden müssen.*«

Projekte zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung

Über Investitionsprogramme hat der Bund in den letzten Jahren erhebliche Mittel zum Ausbau von Kindergartenplätzen bereitgestellt und den Ländern zugeführt. Als Folge des Kooperationsverbotes ist es der Bundesfamilienministerin ansonsten nicht möglich, regelhaft Mittel in die Ausstattung des Betriebes der Kindertagesbetreuung zu geben. Ausgenommen davon sind projektbezogene Programme zur inhaltlichen Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung. Die Strategie der Bundespolitik ist es an dieser Stelle mit Förderprogrammen eigene Akzente zu setzen und darüber auch Einfluss auf die Ausrichtung der Angebote der frühkindlichen Bildung zu nehmen. Kennzeichnend ist für diese Förderprogramme, dass sie in der Regel befristet sind und zudem ein Monitoring oder eine Evaluation beinhalten, um

Die Qualität in der Kindertagesbetreuung steht seit Jahren auf dem Prüfstand. Insbesondere mit dem Ausbau des Angebotes für Kinder jünger als 3 Jahre im Zuge des Rechtsanspruches hat sich der Blick auf die Anforderungen noch einmal geschärft.

Der Sachstand

Ausreichende Personalausstattung und Fachkraft-Kind-Relation, umfängliche und flexiblere Angebotszeiten, Förderung der Sprachbildung, Unterstützung bei sozialer Benachteiligung oder Kindern mit Fluchterfahrung; bei allen Forderungen, die die Fachlichkeit oder die Struktur benennen, geht es doch immer um Ressourcen und darum, ob sie genügen und wie sie einsetzbar sind. Länder und Kommunen stöhnen, da allein die Ausweitung des Angebotes die Haushalte langfristig belastet. Und der Bund darf sich nur eingeschränkt einmischen. Die Bundesfamilienministerin plädiert ständig für den Ausbau eines qualifizierten Angebotes in der Kindertagesbetreuung. Aber außer zusätzlichen Investitionsmitteln zum Bau neuer Kitas kann der Bund nur mit befristeten Projektmitteln unterstützen. Grund dafür ist das Kooperationsverbot, dass es dem Bund untersagt, sich in die Finanzierung der Bildungs-

nach Abschluss des Projektes Auswertungen und Ergebnisse präsentieren zu können. Somit werden zusätzliche Personalressourcen in einem Projekt gebunden, die im Anschluss wieder freigesetzt werden müssen. In der Regel werden die im Projekt entwickelten Strukturen und inhaltlichen Schwerpunkte nicht verstetigt. Dafür wäre eine Kooperation zwischen Bund und Ländern erforderlich. So sehen sich die Länder nicht in der Lage, die in den Förderprogrammen als fachlich sinnvolle zusätzliche Ressourcen bereitgestellten Mittel langfristig zu sichern.

Das zurzeit laufende Programm »Sprach-Kitas – Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist« wurde deshalb als Folgeprojekt der »Bundesinitiative Schwerpunkt-Kitas Sprache und Integration« aufgelegt, weil anders eine Fortsetzung zur Schwerpunktbildung »Sprachförderung« in den Ländern nicht weitergetragen hätte. Weiteres Kennzeichen ist für die Förderprogramme, dass die Träger geplant oder ungeplant einen Eigenanteil an der Finanzierung einbringen müssen. Beim genannten Projekt hat sich gezeigt, dass die Finanzausstattung für die Fachberatungen und Fachkräfte in den Sprachkitas nicht auskömmlich ist.

» Dieses Hin und Her wird sich ein Kita-Träger mit Blick auf die Verlässlichkeit seines Angebotes sehr genau überlegen.«

Die Kita-Träger mussten in der Folge der Beteiligung an diesem Projekt feststellen, dass sie einen Eigenanteil an den Personalkosten tragen müssen, der so zunächst nicht vorgesehen und geplant war. In dem Bundesprogramm KitaPlus, in dem Kita-Träger flexiblere Betreuungszeiten neben dem Regelangebot entwickeln sollen, wird von vornherein festgelegt, dass die Träger einen Eigenanteil für die zusätzlichen Personalressourcen einbringen müssen. Auch hier wird deutlich, dass nach Ablauf der Förderung Träger dieses Angebot in Gänze selbst finanzieren müssen z.B. durch zusätzliche Kindergartenbeiträge, die sie von den Familien erheben

müssten. Alternativ müssen Träger sonst nach Ablauf des Programmes das Angebot wieder einstellen. Dieses Hin und Her wird sich ein Kita-Träger mit Blick auf die Verlässlichkeit seines Angebotes sehr genau überlegen. Die Förderprogramme werden trotz dieser Tücken als Bereicherung zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung bewertet. Das Kooperationsverbot lässt es bislang nur nicht zu, dass daraus zwei Paar Schuhe werden: nämlich ein gefördertes Entwicklungs- und Erprobungssetting, dessen Erkenntnisse und Ergebnisse danach in die Breite der Kindertagesbetreuung übertragen werden.

» Im Abgleich zu fachlichen Standards gibt es vielerorts noch großen Nachbesserungsbedarf, der allerdings durch die Länder allein nicht bearbeitet werden kann, da die Mittel dafür fehlen.«

Mehr Qualität in Kitas

Seit mehr als 2 Jahren wird in Deutschland über ein Bundesqualitätsgesetz für die Kindertagesbetreuung debattiert. Damit sollte nach Ansicht der Befürworter ein einheitlicher Rahmen für Ausstattung und Ressourcen festgelegt werden, an dem sich in der Umsetzung alle Länder ausrichten haben. Zugleich wurde die Vorstellung von einem gesetzlich definierten Standard verbunden mit Forderungen nach zusätzlichen Finanzmitteln vonseiten des Bundes, die dann an die Länder fließen sollten. Im Zuge des schon skizzierten Kooperationsverbotes haben die Länder mehrheitlich abgelehnt, diesen Weg mitzugehen. Schlussendlich überwog die Skepsis, ob am Ende nicht trotzdem eine Mehrbelastung ausschließlich bei den Ländern liegen würde, wenn Sie sich diesem Vorgehen anschließen würden. Zudem war die zentrale Frage ungeklärt, an welchen bestehenden Standards sich der gesetzliche Rahmen ausrichten sollte. Wie hoch sollte die Messlatte liegen, wenn bundeseinheitliche Standards festgelegt werden? So ist es bei einem Communiqué »Frühe Bildung weiterentwickeln und sichern« der Familien-

ministerinnen und Familienminister aus Bund und Ländern geblieben. Darin wurde ein Prozess zur Qualitätsentwicklung von Bund und Ländern verabredet, um die Lage vor Ort mit den fachlichen Anforderungen abzugleichen. Der dazu erstellte Bericht wird Ende 2016 vorgestellt. Darin wird deutlich werden, was alle schon wissen: die Rahmenbedingungen für die Kindertagesbetreuung in den Ländern sind sehr verschieden. Im Abgleich zu fachlichen Standards gibt es vielerorts noch großen Nachbesserungsbedarf, der allerdings durch die Länder allein nicht bearbeitet werden kann, da die Mittel dafür fehlen. Und so beißt sich an dieser Stelle die Katze in den Schwanz. Ein Ausweg aus dieser Sackgasse könnte dennoch gefunden werden. Bund und Länder haben die Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen beschlossen. Zurzeit und noch bis 2019 wird im Rahmen des Länderfinanzausgleichs eine Umverteilung der Finanzen zwischen den Ländern vollzogen. Finanzstarke Länder zahlen an finanzschwache Länder einen Ausgleich. Ab 2020 soll nun diese länderbezogene Umverteilung wegfallen. Stattdessen sollen zusätzliche Finanzmittel des Bundes (9,5 Mrd. € im Jahr) direkt an die Länder gezahlt werden. Diese können dann die zusätzlichen Mittel direkt z.B. in die Struktur der frühkindlichen Bildung einbringen.

Fazit

Förderprogramme des Bundes sind ein gutes Instrument zur Weiterentwicklung des pädagogischen Angebotes der Kindertagesbetreuung. Dafür müssen die Konzepte dieser Projekte im Vorfeld mit den Ländern dem Bedarf entsprechend abgestimmt werden. Die Ergebnisse sollten in der weiteren Praxis ihren Niederschlag finden und wenn dafür erforderlich auch in die Regelausstattung der Kindertagesbetreuung einfließen. Solange mit den Projekten eher das Ziel verfolgt wird, die fehlenden Möglichkeiten des Bundes zur finanziellen Unterstützung der Kindertagesbetreuung in den Ländern auszugleichen und politische Effekte zu erzielen, stehen Nutzen und Aufwand in keinem guten Verhältnis und werden häufig als Störung in der Praxis wahrgenommen. ■