

Stefan Sell

Fachkraft-Kind-Relation und Personalschlüssel als zentrale Stellschrauben einer qualitätsorientierten Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen

Expertise zu den Vorschlägen der Gewerkschaft ver.di im Entwurf eines „Gesetzes zur Erziehung und Bildung in Tageseinrichtungen für Kinder“ (GEBT)“ für Nordrhein-Westfalen

Bibliografische Daten:

Sell, Stefan: Fachkraft-Kind-Relation und Personalschlüssel als zentrale Stellschrauben einer qualitätsorientierten Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen. Expertise zu den Vorschlägen der Gewerkschaft ver.di im Entwurf eines „Gesetzes zur Erziehung und Bildung in Tageseinrichtungen für Kinder“ (GEBT)“ für Nordrhein-Westfalen. Remagener Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 03-2010, Remagen 2010

Das „Gesetz zur Erziehung und Bildung in Tageseinrichtungen für Kinder“ (GEBT)“ für Nordrhein-Westfalen wurde als Entwurf von der Gewerkschaft ver.di am 18.03.2010 auf einer Pressekonferenz in Düsseldorf der Öffentlichkeit vorgestellt.

Prof. Dr. Stefan Sell

Professur für Volkswirtschaftslehre,
Sozialpolitik und Sozialwissenschaften

Fachhochschule Koblenz
Campus Remagen
Südallee 2
53424 Remagen

Internet: www.stefan-sell.de

1. Darf man das eigentlich alles überhaupt fordern in *diesen* Zeiten?

Am 15. März 2010 konnte man auf SPIEGEL ONLINE einen Artikel lesen, der mit der folgenden Überschrift versehen war: „Kommunen in NRW droht finanzieller Kollaps“: Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen müssen immer mehr Schulden aufnehmen. Eine neue Studie sieht sogar die Gefahr eines finanziellen Ruins und spricht von der wirtschaftlichen "Entkopplung ganzer Regionen". Das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) entwickelt sich immer mehr zum finanziellen Problemfall. Zu diesem Ergebnis kommt zumindest eine neue Regionalstudie der Bertelsmann Stiftung, die am Montag vorgestellt wurde. Neben den Kommunen in NRW befinden sich allerdings auch die Gemeinden in Rheinland-Pfalz und dem Saarland zunehmend in einer finanziellen Schieflage. Die Verfasser der Studie für die Bertelsmann-Stiftung sehen sogar eine Gefahr für die „dauerhafte Funktionsfähigkeit“ vieler Kommunen. Es drohe die „wirtschaftliche Entkopplung ganzer Regionen“. Von besonderem Interesse ist an dieser Stelle die Schlussfolgerung, was denn angesichts dieser Entwicklung zu tun sei: Auf mittlere Sicht sei eine „Anpassung der kommunalen Finanzausstattung oder eine Rückführung staatlich festgelegter Aufgabenstandards daher unausweichlich“.¹

Die hier in aller Deutlichkeit aufgezeigten Handlungsoptionen – also eine andere Finanzausstattung der Kommunen *oder aber* die „Rückführung staatlich festgelegter Aufgabenstandards“ markieren gleichsam die beiden Pole des Finanzierungsspektrums, in dem sich auch die nunmehr vorliegenden Vorschläge von ver.di zu einem neuen Kita-Gesetz für Nordrhein-Westfalen bewegen (müssen). Und es wird in dieser Expertise ganz bewusst der Einstieg über die Finanzierung gewählt, steht doch die Frage danach zumeist an der ersten Stelle der Rezeption neuer Vorschläge und leider viel zu selten eine vorgelagerte inhaltliche Auseinandersetzung über das, was z.B. hinsichtlich der Personalausstattung oder der Arbeitsbedingungen in den Kindertageseinrichtungen gefordert wird.²

Wirft man einen Blick auf die aktuelle Presseberichterstattung über die Auswirkungen der Krise in den Kommunen Nordrhein-Westfalen, dann muss man große Zweifel bekommen, ob eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine pädagogisch gehaltvolle Arbeit in den Kindertageseinrichtungen nicht völlig unrealistisch ist und ob die derzeitige Lage der Kommunen nicht den denkbar ungünstigsten Zeitpunkt für solche Forderungen darstellt:

- So berichtet der „Kölner Stadt-Anzeiger“ in einem Artikel vom 13. März 2010, dass die Sparpläne der Städte in NRW vor allem die Kinder treffen.³ Eine Übersicht der Diakonie über die Sparpläne mehrerer großer Städte zitierend: „Es fällt auf, dass in den meisten Sparplänen Erhöhungen der Beiträge für Kindertagesstätten, Offene Ganztagschulen und Familienzentren eingeplant sind.“ Neben dieser zusätzlichen direkten Belastung der Eltern wird in dem Artikel auf einen weiteren besonders problematischen Punkt hingewiesen: „Wie ein roter Faden zieht sich durch die Liste die Absicht, den Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren zu strecken.“⁴ Die dokumentierten Auszüge aus der Übersicht lesen sich wie Schreckensberichte von der Front einer rückwärtsgewandten Kinder- und Jugendpolitik: Höhere Gebüh-

1 Vgl. Kommunen in NRW droht finanzieller Kollaps, SPIEGEL ONLINE, 15.03.2010. Die gesamte Studie (Bertelsmann-Stiftung: Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Gütersloh, März 2010) kann auf der Webseite der Stiftung als PDF-Datei heruntergeladen werden.

2 Auch wenn es müßig ist, sei an dieser Stelle der Hinweis erlaubt und notwendig, dass die haushaltspolitische Dominanz allen Denkens gerade im Sozial- und Bildungsbereich im Widerspruch steht zu den „klassischen“ betriebswirtschaftlichen Ansätzen einer „dienenden Funktion“ der Finanzierung in dem Sinne, dass zuerst einmal die Unternehmens- und Organisationsziele zu definieren sind, um daran anschließend die Finanzierungsfrage einzuspielen. Dann wirken die Finanzierungsverhältnisse je nach ihrer Verfasstheit ermöglichend, begrenzend bis ausschließend oder aber in Richtung auf eine Ressourcenerschließung, um ein als zentral erkanntes Unternehmensziel realisieren zu können.

3 Vgl. Wiedemann, G. M.: Sparpläne der Städte treffen vor allem Kinder. Die Diakonie sieht die geplanten Ausgabenkürzungen in den Sozialhaushalten ausgesprochen kritisch, Kölner Stadt-Anzeiger, 13.03.2010, S. 8.

4 Es wird in dem Artikel darauf hingewiesen, dass für eine „Erfüllung“ des ab 2013 geltenden Rechtsanspruchs unter der Annahme, eine Versorgung von 35% der Kinder unter drei Jahre wäre ausreichend zur Einlösung des Rechtsanspruchs, insgesamt 144.000 Plätze vorhanden sein müssten, für den Sommer 2010 allerdings erst gut 100.000 Plätze erwartet werden. Ein „Strecken“ des bereits heute hinter dem Soll zurückgefallenen Ausbaus würde das Nicht-Erreichen der Zielgröße von 144.000 – die ihrerseits, worauf noch einzugehen sein wird, höchst fragil ist – vollends besiegeln.

ren für Kindergärten planen u.a. die Großstädte Dortmund, Duisburg, Gütersloh, Mülheim und Wuppertal. Dortmund und Bonn gehören zu den Kommunen, die vorhaben, den Ausbau der U3-Betreuung zu „strecken“. Essen will Ganztagsgruppen in den Kindergärten streichen, um Geld für Gruppen mit Kindern unter drei Jahren freizuschaukeln. Beitragsfreiheit für das dritte Kindergartenkind wird es z.B. in Bochum und Bottrop demnächst nicht mehr geben.

Und in einer solchen Situation legt ver.di einen **Gesetzentwurf** vor, der hinsichtlich der hier besonders interessierenden „Rahmenbedingung“ Personalausstattung **erhebliche Verbesserungen gegenüber dem Ist-Zustand** bedeuten würde. Genau das ist a) nicht nur aus einer grundsätzlichen Perspektive sinnvoll, sondern b) auch konsequent angesichts der beschriebenen Abbauprozesse, denn diese resultieren eben *auch* aus den bislang faktisch nicht vorhandenen Standards im Bereich der Kindertageseinrichtungen.⁵

Und es gibt einen weiteren wichtigen Grund, warum man gerade in diesen prima facie für die Hauptkostenträger – also die kommunale Ebene – besonders schwierigen Zeiten eine Debatte anstoßen sollte, die auf deutliche Verbesserung der Rahmenbedingungen abstellt: Weil das System der Kindertagesbetreuung insgesamt in einer gewaltigen **Ausbauphase** steckt, zuerst einmal hinsichtlich der reinen Quantitäten mit Blick auf **zusätzliche Plätze** für die unter dreijährigen Kinder, darüber hinaus **aber auch qualitativ** hinsichtlich der Verbreiterung des Altersspektrums in den Einrichtungen wie auch der Expansion und Flexibilisierung der Bildungs- und Betreuungszeiten und ihrer Lage.⁶ Und dieser ambitionierte Auf- und Ausbau wird schon allein quantitativ nur gelingen, wenn eine stabile finanzielle Absicherung gegeben ist. Sollte dies nicht der Fall sein, dann ist nicht nur das Erreichen der selbstgesetzten (bzw. vorgesetzten) Ausbauziele fraglich, sondern der quantitative Ausbau wird immer auf Kosten der Qualität gehen – so jedenfalls die Erfahrungen der Vergangenheit, sowohl bei der Einführung eines Rechtsanspruchs für die Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr in den 1990er Jahren oder auch in anderen Feldern der sozialen und pädagogischen Arbeit.⁷

- Daraus folgt unmittelbar: Wenn der Ausbau der Bildungs- und Betreuungsangebote für die unter dreijährigen Kinder⁸ überhaupt gelingen und dabei nicht auf Kosten der Qualität gehen soll, dann muss es eine akzeptable Regelung der Finanzierungsfrage geben, die es eben derzeit gerade nicht gibt. Das führt dazu, dass die Kommunen als Hauptkostenträger ungeachtet der

5 Hier ist auch eine wesentliche Differenz zur „klassischen“ Jugendhilfe, also den erzieherischen Hilfen, zu identifizieren, denn in diesem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist es in den 1970er und vor allem 1980er Jahren durchaus gelungen, relativ „hohe“ Fachstandards mit entsprechenden Bindungswirkungen in den Personalbereich hinein, aufzustellen und zu etablieren. Abgesichert wurde und wird dies immer noch durch vergleichsweise viele Rechtsansprüche auf bestimmte Leistungen im SGB VIII sowie eine ausgesprochen expansive Strategie der Flexibilisierung und Individualisierung der angebotenen Leistungen seitens der Leistungserbringer, deren Angebote sich dadurch natürlich auch einer Vergleichbarkeit und Standardisierbarkeit zu entziehen versuchen, was dann wieder eine Hochpreisstrategie ermöglicht bzw. zumindest den Preisdruck wie bei homogenen Leistungen reduziert. Seit den 1990er Jahren versuchen die Kostenträger, Einsparungen in größerem Umfang durchzusetzen und stoßen dabei auf die Schwierigkeit, die gewachsenen und nunmehr bestehenden Standards absenken zu müssen – was immer schwieriger ist als Kürzungen in Bereichen zu realisieren, in denen es nur sehr schlechte oder gar keine Standards gibt. Genau das war und ist weitgehend aber die Situation im Feld der Kindertageseinrichtungen. So ist – um das plakativ abzurunden – eine Personalausstattung von 1,75 pädagogischen Fachkräften für eine Kindergartengruppe mit bis zu 25 Kindern ausschließlich „historisch“ zu verstehen, aber auf keinen Fall irgendwie sachlogisch. In diesem Kontext fehlen dann schlichtweg die Referenzpunkte für einen Widerstand gegen Sparstrategien, die man auch selbstbewusst kommunizieren könnte.

6 Die qualitativen Weiterungen innerhalb des Systems, die neben Lage und Verteilung der Inanspruchnahmezeiten gerade auch die erzieherischen Dimensionen der Arbeit betreffen, sind in NRW besonders diskutiert worden im Umfeld der Familienzentren-Diskussion. Hier wurde und wird wie in einem Brennglas erkennbar, wie breit das Spektrum der abzudeckenden Themen und Aufgaben mittlerweile geworden ist – alles letztendlich Reaktionen auf und Folgen des gesellschaftlichen Wandels.

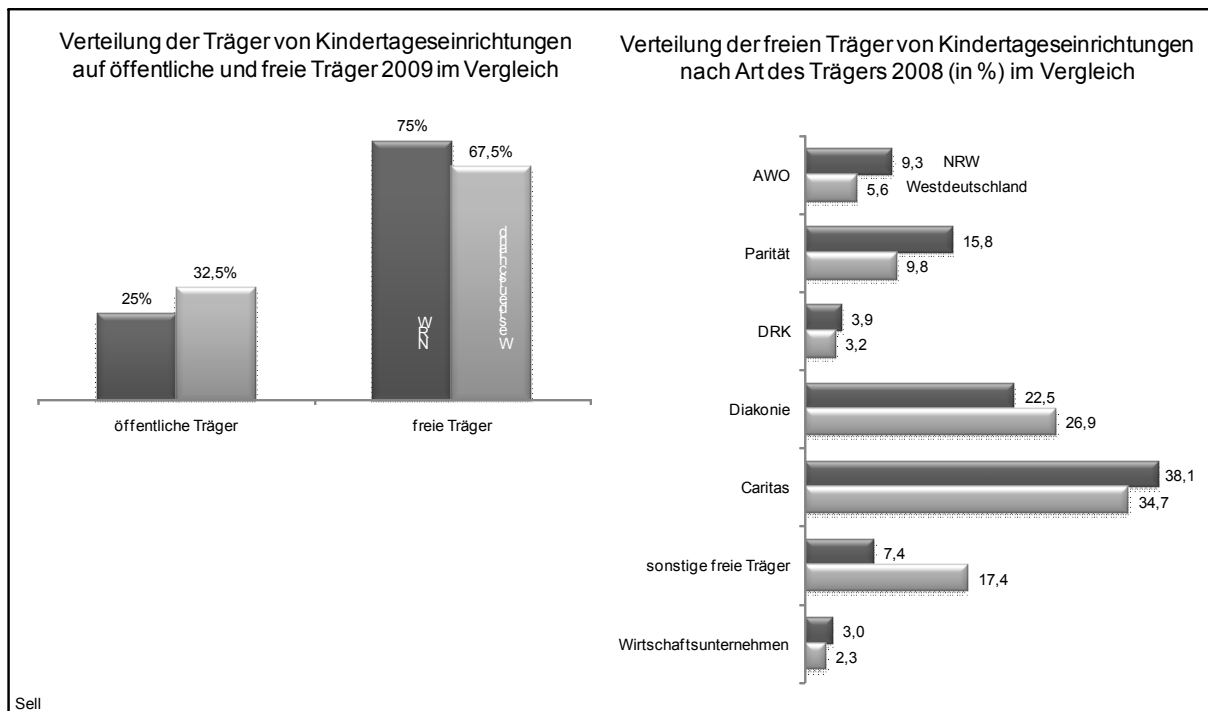
7 Es scheint so etwas wie ein grundsätzliches Dilemma zwischen Quantität und Qualität in diesen Bereichen zu geben. Das gleiche Spannungsverhältnis kann und muss man beobachten z.B. beim Ausbau der Offenen Ganztagsgrundschulen, wo man ebenfalls den Eindruck bekommen kann, es geht hier primär um die flächendeckende Umsetzung der „Plätze“, weniger aber um eine angemessene Ausstattung und organisationale Wesensänderung der Schulen.

8 Es handelt sich hierbei um eine nicht unproblematische Verkürzung, denn es geht eben *nicht nur* um die Schaffung von „irgendwelchen“ zusätzlichen U3-Plätzen, sondern gleichzeitig steigt auch die Inanspruchnahme in den höheren Altersjahrgängen und auch die Nachfrage nach längeren bzw. anderen Zeiten der Inanspruchnahme nimmt zu.

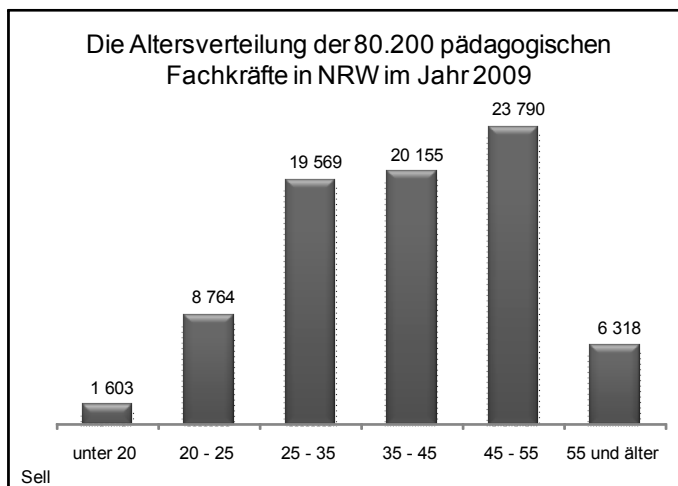
Notwendigkeit eines Ausbaus aus institutionenegoistischen Gründen auf die Bremse treten müssen, um die Kostenbelastung im Griff zu behalten. Insofern müssen alle Vorschläge einer primär qualitätsorientierten Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen auch die mehrfachen strukturellen Finanzierungsprobleme innerhalb des heutigen Systems adressieren. Dazu später mehr.

2. Die Kita-Landschaft in Nordrhein-Westfalen

Im Frühjahr 2009 gab es ausweislich der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes in NRW **9.583 Kindertageseinrichtungen**, in denen **560.000 Kinder** betreut wurden, darunter knapp **40.000 Kinder** im Alter zwischen 0 und 3 Jahren.⁹



Im Vergleich mit der Struktur in Westdeutschland (ohne Berlin) insgesamt zeigt sich für NRW ein höherer Anteil an freien Trägern (75% aller Einrichtungen). Darunter mit fast 40% dominieren katholische Einrichtungen, aber auch Parität und Arbeiterwohlfahrt erreichen in diesem Bundesland überdurchschnittliche Anteilswerte.



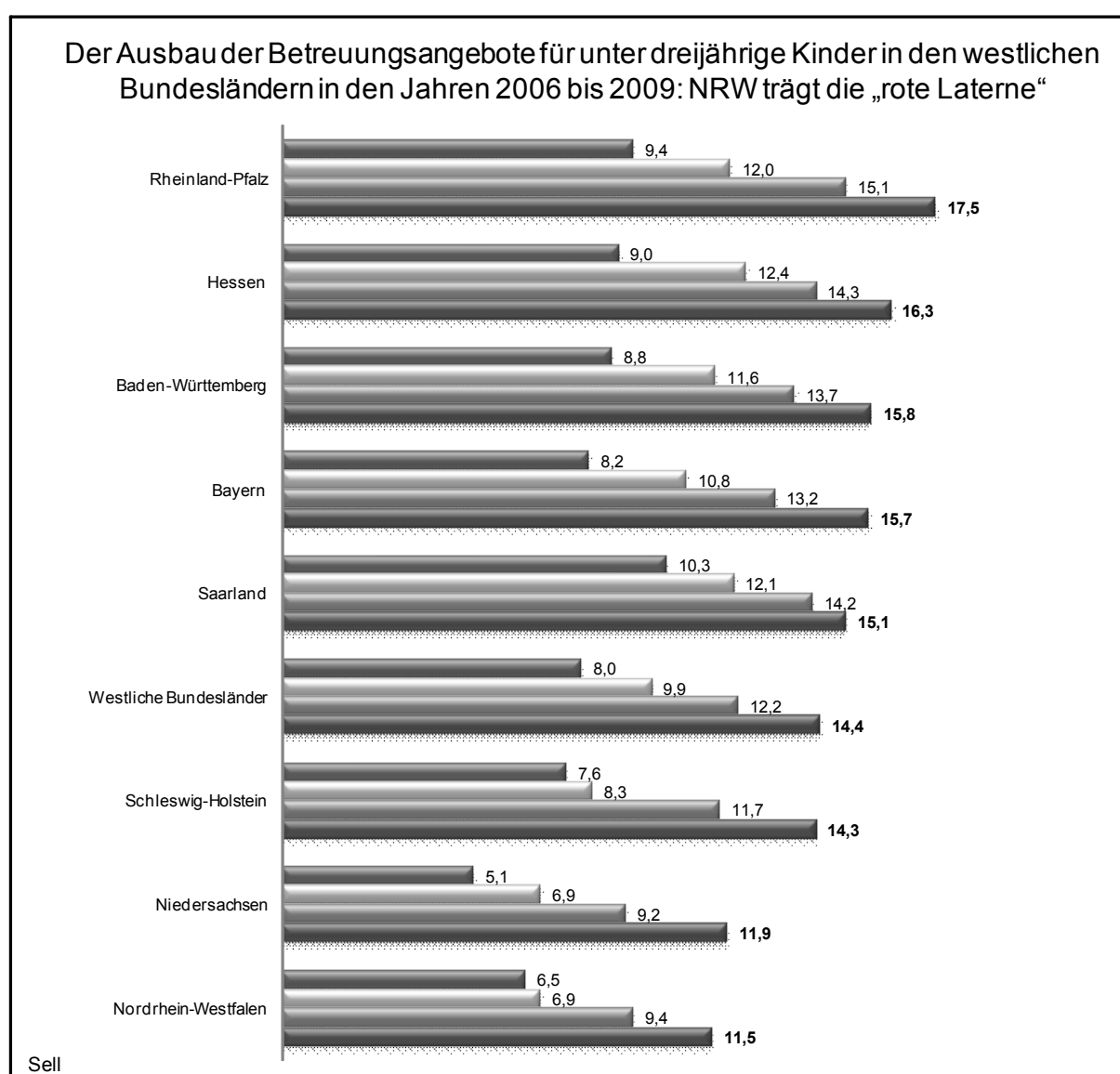
In diesen Einrichtungen waren **88.753 Personen** beschäftigt, davon **80.200** als pädagogische Fachkräfte.

37,5% aller pädagogischen Fachkräfte sind derzeit schon **älter als 45 Jahre** – allein diese Zahl sollte verdeutlichen können, warum in den kommenden Jahren eine **altersgerechte Gestaltung der Arbeitsbedingungen** in den Einrichtungen einen zentralen Stellenwert bekommen muss, wenn man denn den Beschäftigten – übrigens **fast ausschließlich Frauen**, denn der Männeranteil an den

9 Hinzu kamen im Frühjahr 2009 **13.132 Kinder** unter drei Jahren in öffentlich geförderter **Kindertagespflege** in NRW.

pädagogischen Fachkräften in NRW liegt bei **2,8%** - überhaupt ein längeres Arbeiten ermöglichen will, was zugleich aufgrund der restriktiven Rentenpolitik der vergangenen Jahre aufgrund der mit den „Rentenreformen“ eingeführten und verschärften Abschlägen bei einem vorzeitigen Eintritt in die Altersrente immer mehr zu einem Muss für die betroffenen Arbeitnehmerinnen wird, die es sich schlichtweg nicht mehr leisten können, vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze auszusteigen. Aber auch die Arbeitgeber sollten angesichts des erheblich anwachsenden Fachkräftemangels¹⁰ ein elementares Interesse daran haben, die Beschäftigten so lange wie möglich im Arbeitsfeld halten zu können. Insofern hat die Schwerpunktsetzung von ver.di auf den Gesundheitsschutz eine ganz wichtige Funktionalität.

Ein hier besonders relevantes Entwicklungsmerkmal der nordrhein-westfälischen Kita-Landschaft in Zeiten des Ausbaus der U3-Betreuung ist die Tatsache, dass dieses Bundesland die „rote Laterne“ als Schlusslicht bei der Ausbaudynamik im Westen trägt.



10 Vgl. hierzu am Beispiel des Bundeslandes Rheinland-Pfalz die nunmehr vorliegende umfangreiche empirische Studie von Sell, S. und Kersting, A. (2010): Gibt es einen (drohenden) Fachkräftemangel im System der Kindertagesbetreuung in Rheinland-Pfalz? Eine empirische Untersuchung zum Personalbedarf in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Eine Studie im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz, Remagen.

Die dargestellten Werte verdeutlichen den bereits jetzt zu beklagenden **erheblichen Rückstand** des eigentlich erforderlichen Ausbaus der Angebote für die unter dreijährigen Kinder – nur um in die Nähe der immer wieder zitierten **35%** zu kommen, mit dessen Erreichen eine „Bedarfsdeckung“ verbunden wird.

- Diese immer wieder ins Feld geführte 35% „Bedarfsdeckungsquote“ ist mehr als problematisch. Sie hat sich gewissermaßen verselbständigt und abgelöst von ihrem Ursprung, denn es handelt sich hierbei erst einmal nur um eine **kalkulatorische Größe**, die im Rahmen der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern im Umfeld des „Krippenkompromisses“ 2005 verwendet wurde, um die **haushaltspolitische Dimension** einer Umsetzung wie auch der mit dem Kompromiss verbundenen Aufteilung der Kosten des Ausbaus auf Bund, Länder und Kommunen abzudecken. Es handelte sich um eine „qualifizierte Abschätzung“ auf der Basis von Berechnungen des Deutschen Jugendinstituts (DJI) und stellt eine „bereinigte“ Ableitung dar aus den Befunden der DJI-Kinderbetreuungsstudie (2005). Das Problem ist: Man nimmt an, dass eine „Bedarfsdeckung“ erreicht wird, wenn dieser Wert im Durchschnitt erreicht wird im Jahr 2013. Das kann so sein, aber es muss keineswegs so sein. Durchaus plausible Annahmen rechtfertigen die Hypothese, dass die tatsächliche Inanspruchnahme der Eltern höher liegen wird als es dem Durchschnittswert entsprechen würde. Und hier nun wird es für die öffentlichen Jugendhilfeträger richtig problematisch, denn in der gesetzgeberischen Umsetzung des „Krippenkompromisses“ wurde der 35% nirgends verankert, sondern ganz im Gegenteil zur Überraschung gerade vieler Fachleute gelang es damals, im einschlägigen SGB VIII einen **individuellen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr** zu fixieren, der nach einer Übergangszeit des schrittweisen Ausbaus ab dem Jahr 2013 scharf gestellt wird. Mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) wurde im § 24 Absatz 2 SGB VIII formuliert: *„Ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet hat, hat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege.“* Es gibt zwar eine Übergangsregelung für einen schrittweisen Ausbau bis 2013, aber **keine** Begrenzung dieses Rechtsanspruchs der Kinder auf 35%. Das heißt aber auch, dass sich die tatsächliche Nachfrage nicht an diese Planungsgröße halten muss. Und was dann? Vor diesem Hintergrund werden die aktuellen Vorstöße der kommunalen Spitzenverbände auf dem Berliner Parkett verständlich, die vereinfacht darauf hinauslaufen, entweder mehr Geld zu bekommen oder aber das Inkrafttreten des individuellen Rechtsanspruchs auf der Zeitschiene im Sinne längerer Übergangsfristen hinauszuzögern.

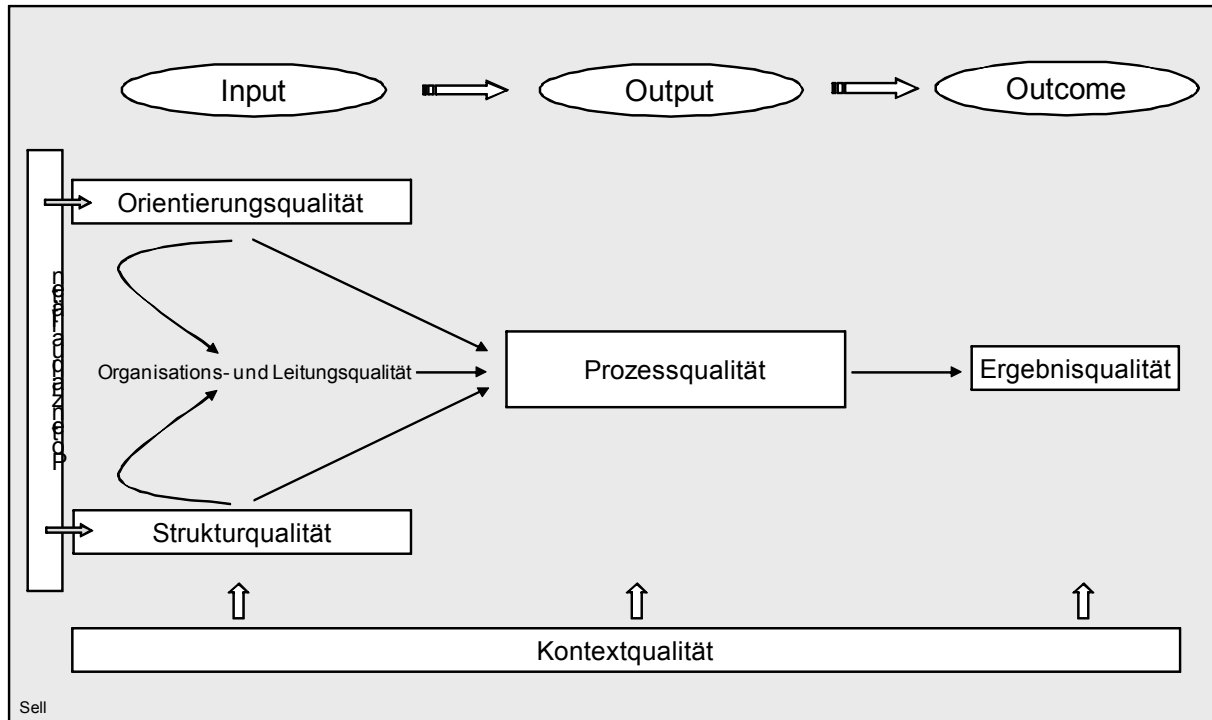
3. Die Fachkraft-Kind-Relation und der Personalschlüssel als zentrale Komponenten einer qualitätsorientierten Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen

Kindertageseinrichtungen bewegen sich hinsichtlich ihrer Zielvorgaben in der nicht auflösbaren **Trias von Bildung – Erziehung - Betreuung**.¹¹ Innerhalb dieses Zielsystems haben sie ihre Arbeit auszurichten auf das Ziel einer möglichst guten **pädagogischen Qualität** der Arbeit.¹² Diese ist nicht einfach zu bestimmen oder an einigen wenigen Faktoren festzumachen. In der fachwissenschaftlichen Diskussion werden unterschiedliche Qualitätsbereiche herausgestellt, die in ihrem Zusammenspiel im

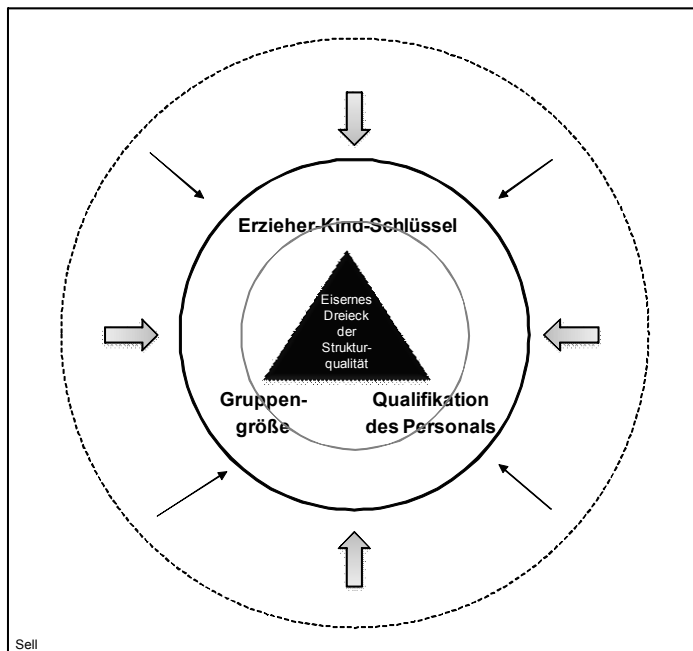
11 Das klingt vor dem Hintergrund der deutschen Tradition der Frühpädagogik selbstverständlicher als es tatsächlich ist. Gerade die Kita-Gesetzesänderungen der vergangenen Jahre – und hier sei das Kibiz nur stellvertretend genannt - zeichnen sich mit Blick auf die dort vorgenommenen Veränderungen an der Finanzierung der Einrichtungen eher aus durch eine fragwürdige **Reduktion auf die Betreuungsfunktionalität**, nicht selten sogar auf eine **„Stunden-Funktionalität“**, während die finanzielle Abbildungen von Bildungs- und Erziehungsaufgaben unterentwickelt ist, was sich dann im Alltag der Arbeit mit den Kindern und ihren Eltern schmerzhaft bemerkbar machen muss.

12 Vgl. hierzu auch Sell, S. (2008): Gute KiTa – schlechte KiTa? Pädagogische Qualität als zentrale Aufgabe für Leitungskräfte, in: Das Leitungsheft Kindergarten Heute, Heft 2/2008, S. 14-19.

Ergebnis zu einer guten pädagogischen Qualität beitragen, obgleich diese eben nicht ausschließlich von ihnen determiniert wird, sondern einer nicht auflösbaren – menschlichen – Varianz ausgesetzt ist. Von besonderer Bedeutung für den hier relevanten Gesetzentwurf von ver.di ist die Frage nach der Bedeutung des Faktors Personal und der Personalausstattung im Kindertagesstättenbereich. Die Personalausstattung ist ein wesentlicher Bestandteil dessen, was als Strukturqualität bezeichnet wird.



Bei der **Strukturqualität** geht es um die räumlich-materiellen und personellen Rahmenbedingungen, unter denen das pädagogische Handeln stattfindet. Dazu gehören z.B. der **Erzieher-Kind-Schlüssel**, die **Gruppengröße**, die **Qualifikation und Berufserfahrung des pädagogischen Personals**, **Kontinuität/Stabilität des Teams**, **Verfügungszeiten** für das Personal oder das **Raumangebot** und die **Raumgestaltung** in der Einrichtung.



Da es besonders stabile Zusammenhänge zwischen einigen dieser Merkmale mit der Qualität der pädagogischen Prozesse gibt, spricht Viernickel¹³ mit Blick auf die vorliegenden Forschungsbefunde vom „**eisernen Dreieck der Strukturqualität**“, das aus dem Erzieher-Kind-Schlüssel, der Gruppengröße und der Qualifikation des Personals bestehe.



Die Orientierungs- und die Strukturqualität sind *notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen* für gute pädagogische Qualität. Sie stellen ein wichtiges

13 Vgl. Viernickel, S. (2006): Qualitätskriterien und -standards im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung, Remagen.

Potenzial zur Verfügung, aber ihre Realisierung bedeutet nicht automatisch, dass anschließend auch eine entsprechend gute Folgequalität erreicht wird.¹⁴ Man kann sich die hier angedeutete Problematik am Beispiel der Gruppengröße verdeutlichen: Aus Sicht der Fachdiskussion wie auch der Praxis ist es unstrittig, dass eine Kindergartengruppe mit 25 Kindern, die von 1,75 bis 2,0 Fachkräften „betreut“ (und nach der Trias des SGB VIII auch gebildet und erzogen) werden soll, zu groß ist, um nach dem modernen Stand der Frühpädagogik qualitativ hochwertige Bildungsarbeit leisten zu können, denn diese fordert vor allem einen individualisierenden Ansatz. Eine Halbierung der Gruppengröße würde aber im Umkehrschluss keineswegs automatisch zu einem deutlichen Sprung in der pädagogischen Qualität der Arbeit führen (müssen), denn hier spielen weitere Faktoren hinein.¹⁵ Insofern – und das ist für das Thema Personalschlüssel im vorliegenden Gesetzentwurf besonders relevant – ist das Forderungsspektrum „nach oben“ gleichsam unbegrenzt und man muss ehrlicherweise zugestehen, dass es keine fachlich konsensuale Definition für eine optimale Gruppengröße gibt. Ein Weg wäre die Festlegung „**durchschnittliche Schwellenwerte**“ für die Gruppengröße aus der Praxis und durch die Praxis in Zusammenarbeit mit der Fachwissenschaft, um darüber Standards für den Normalfall der Arbeit mit Kindern unterschiedlichen Alters zu definieren. Dies wurde bereits in der Vergangenheit in unterschiedlichen Zusammenhängen versucht. Die dabei erzielten Ergebnisse sind erkennbar in den Gesetzentwurf von ver.di eingeflossen.

Umgekehrt kann man natürlich Schwellenwerte versuchen zu identifizieren, ab denen die Arbeit mit den Kindern sogar für diese zu einer Gefahr zu werden droht. Hierbei werden also gleichsam „**untere Schwellenwerte**“ identifiziert, aus denen sich dann **Mindeststandards** ableiten lassen.

Viernickel und Schwarz (2009) kommen in ihrer Expertise zu den wissenschaftlichen Parametern für die **Fachkraft-Kind-Relation** zu so genannten „**kritischen Schwellenwerten**“, ab denen negative Auswirkungen auf pädagogische Qualität und Wohlbefinden der Kinder zu erwarten sind:

- ▶ bei Gruppen mit unter dreijährigen Kindern: 
- ▶ bei Gruppen mit drei- bis sechsjährige Kindern: 

1:10 bei Gruppen mit fünf- und sechsjährigen Kindern

Diesen Ansatz haben Viernickel und Schwarz in ihrer Expertise gewählt.¹⁶ Nach ihren Recherchen ergeben sich Schwellenwerte, ab denen die pädagogische Prozessqualität und das Verhalten und Wohlbefinden von Kindern negativ beeinflusst. Sie weisen diese z.B. für unter dreijährige Kinder aus mit 1:3 bis 1:4 hinsichtlich Fachkraft-Kind-Relation.

Um diese Schwellenwerte richtig interpretieren zu können, muss man folgende Definition kennen: „Die **Fachkraft-Kind-Relation** beschreibt die **tatsächliche Betreuungsrelation aus der Perspektive der Kinder**. Sie gibt an, für wie viele Kinder jeweils eine pädagogische Fachkraft durchschnittlich zur Verfügung steht. Die Fachkraft-Kind-Relation bezieht sich auf den berechneten Anteil der Jahresarbeitszeit, der Erzieher/innen für die unmittelbare Arbeit mit den Kindern zur Verfügung steht“ (Viernickel/Schwarz 2009: 8).¹⁷ Diese Definition hört sich einfacher an als sie tatsächlich ist, denn sie setzt voraus, dass man in der Lage ist, die tatsächlich mit dem Kind verbrachte Arbeitszeit eindeutig be-

14 Bei der **Orientierungsqualität** geht es um die **normativen Orientierungen**, d.h. die Leitvorstellungen, Überzeugungen und Werte, unter denen das konkrete pädagogische Handeln erfolgen soll. In der Praxis sollte man diese Grundlagen in der Konzeption der Einrichtung finden. Hinzu kommt aber auch eine implizite Ebene im Sinne der *pädagogischen Haltung des Teams bzw. der einzelnen Fachkraft*. Auf dieser Ebene ist auch das jeweilige *Bild vom Kind* zu verorten, das bewusst aber auch unreflektiert viele Handlungen im pädagogischen Alltag beeinflusst.

15 In der Praxis der Arbeit mit den Kindern ist es z.B. von zentraler Bedeutung, ob und wie die einzelne Fachkraft in der Lage ist, die Gruppe zu organisieren, zu „managen“. Das heißt also, wenn wir eine Pädagogin haben, die grundsätzliche Probleme mit der **Gruppenführung** hat, dann wird sich diese Problemlage auch nicht grundsätzlich ändern, wenn die Gruppe um ein Drittel oder gar die Hälfte kleiner wird. Übrigens sind die Anforderungen an die Gruppenführungsqualität in Einrichtungen, die nach der „offenen Arbeit“ praktizieren, sogar noch größer, weil hier bestimmte Stabilitätsanker relativ festgefügt Gruppenstrukturen aufgelöst bzw. zumindest gelockert worden sind. Hinzu kommt: Gruppenführung ist umso schwieriger und anspruchsvoller, je jünger die Kinder sind – eine besondere Herausforderung für die Gestaltung der Arbeit in altersbergreifenden Gruppen.

16 Vgl. Viernickel, S. und Schwarz, S. (2009): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung. Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation, Berlin.

17 Hervorhebungen nicht im Original.

stimmen zu können. Der Anteil **unmittelbarer pädagogischer Arbeitszeit** an der Jahresarbeitszeit lässt sich aber nicht ohne weiteres bestimmen. Zur Berechnung müssen von der Jahresarbeitszeit **zusätzlich zu den Anteilen für die Ausfallzeiten Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit abgezogen** werden.

(a) Die **Ausfallzeiten** im engeren Sinne umfassen die Zeiten für Urlaub und Krankheit; zuweilen werden hier auch Zeiten für die Fortbildung verbucht, was man allerdings in Frage stellen kann, wenn man die Fort- und Weiterbildung eher zur mittelbaren pädagogischen Arbeit zuordnen würde. Kalkulatorisch kann man hinsichtlich der Ausfallzeiten im engeren Sinne davon ausgehen, dass unter Berücksichtigung eines Urlaubsanspruchs von 29-30 Tagen und einem durchschnittlichen Krankheitsausfall von 13 Tagen bei den pädagogischen Fachkräften mindestens **17%** der Brutto-Arbeitszeit nicht für die Arbeit am und mit dem Kind zur Verfügung stehen, unter Berücksichtigung der Ausfallzeiten bei Krankheit des eigenen Kindes sowie unter Annahme der Inanspruchnahme von Bildungsurlaub kommt man rechnerisch auf **20%** der Brutto-Arbeitszeit für Ausfallzeiten.

(b) Der Begriff der **mittelbaren pädagogischen Arbeit** umschreibt all jene Tätigkeiten einer pädagogischen Fachkraft, die zur umfassenden Erfüllung des Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrags von Kindertageseinrichtungen notwendig sind, ohne dass sie im direkten Kontakt mit den Kindern ausgeübt werden (können). Diese Zeiten werden üblicherweise bisher ungenauer als „Vor- und Nachbereitungszeiten“ oder generell als „Verfügungszeiten“ bezeichnet. Zu ihnen gehören u.a. Zeiten für Teamsitzungen und pädagogische Planung, für Beobachtung und Dokumentation, Tätigkeiten im Kontext der Zusammenarbeit mit Familien und Grundschulen, Zeiten für konzeptionelle Arbeiten und Arbeiten im Zusammenhang mit Qualitätssicherung und -entwicklung wie für die interne und externe Evaluation (vgl. hierzu Viernickel/Schwarz 2009: 6).

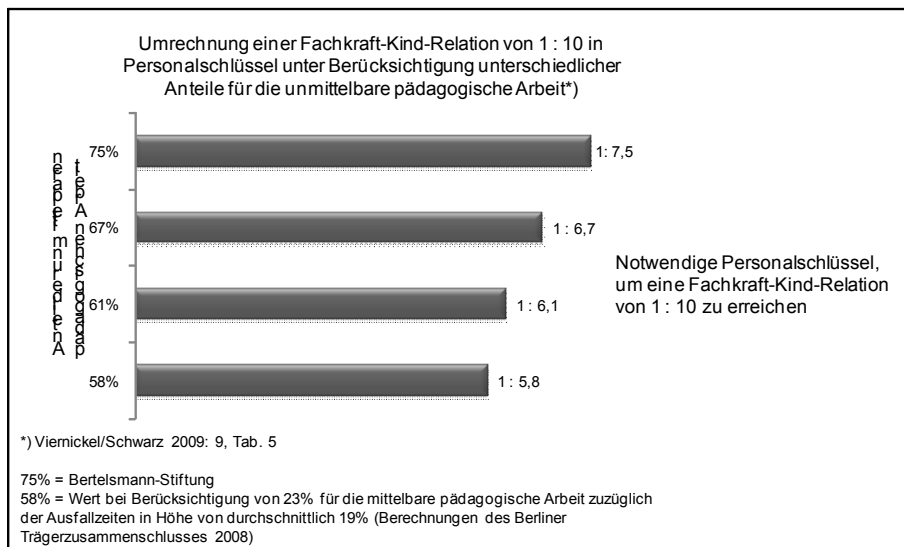


Die Übersicht – die lediglich eine Auswahl darstellt – verdeutlicht die beiden entscheidenden Herausforderungen, denen man sich bei der Bestimmung von Personalstandards im Kindertagesstättenbereich unter Berücksichtigung der mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit stellen muss:

- Zum einen schwanken die Werte doch recht erheblich, wobei man auf der anderen Seite bei einer vergleichenden Bewertung der Gesamtheit der Berechnungsansätze zu dem Ergebnis kommen kann, dass **20 bis 25%** der Bruttojahresarbeitszeit für das, was mit mittelbarer pädagogischer Arbeit gemeint ist, ein akzeptabler **Durchschnittswert** aus der fachwissenschaftlichen Diskussion und damit ein entsprechender **Referenzpunkt** für die Konstruktion von Personalstandards darstellen kann.
- Zum anderen wird aber auch deutlich, dass es sich hierbei letztendlich immer um **normative Werte** handelt, die man den Fachkräften „zugesteht“, die mithin auch erstritten werden dürfen. Dahinter steht das nicht auflösbare Dilemma, dass einerseits allen Beteiligten klar sein dürfte, dass die Fachkräfte Zeit für Arbeiten bzw. allgemeiner für Prozesse brauchen, die nicht mit dem Kind gemeinsam ablaufen können (z.B. allein die Dokumentation oder die Vorbereitung eines Entwicklungsgesprächs mit den Eltern), zum anderen aber keine allgemeingültige Regel zur Quantifizierung des insgesamt erforderlichen Zeitbedarfs konstruierbar und begründbar ist.

Ausfallzeiten • Urlaub (29-30 Tage) • Krankheit (∅ 13 Tage)	17%¹⁾ 1) + 3% bei Berücksichtigung von Krankheit des eigenen Kindes und Inanspruchnahme von Bildungsurlaub => 20% der jährlichen Arbeitszeit
Mittelbare pädagogische Arbeit • 10% der wöchentlichen Arbeitszeit sollten ohne Kontakt zum Kind sein ²⁾ • zusätzliche Berücksichtigung der gestiegenen fachlichen Anforderungen, vor allem hinsichtlich der Umsetzung der Bildungspläne bzw. –empfehlungen ²⁾ Empfehlung des EU-Kinderbetreuungsnetzwerks aus dem Jahr 1996.	=> 20% (der jährlichen Arbeitszeit) ³⁾ • 10% für z.B. Beobachtung und Dokumentation sowie Vor- und Nachbereitungszeit in allen Einrichtungen • 10% für konzeptionelle Arbeiten wie beispielsweise Stadtteilarbeit oder Elternarbeit ³⁾ Die Bertelsmann-Stiftung geht von einem Verhältnis von 25% zu 75% aus, also 25% der Arbeitszeit wäre für die Arbeit ohne Kinder einzuplanen und 75% stehen für eine direkte pädagogische Interaktion mit den Kindern zur Verfügung (allerdings ohne Berücksichtigung der Ausfallzeiten)

Die Fachkraft-Kind-Relation (im Sinne der tatsächlichen Betreuungsrelation aus der Perspektive der Kinder) entspricht nun nicht dem Personalschlüssel, da dieser auch die Ausfallzeiten und die mittelbare pädagogische Arbeit berücksichtigen muss:



Die Abbildung verdeutlicht die Bedeutung des Unterschieds zwischen den beiden Darstellungsweisen der Personalausstattung in Kindertageseinrichtungen: Wenn eine Fachkraft-Kind-Relation von 1 : 10 für Kinder im Alter zwischen 3 und 6 Jahren vorgegeben bzw. angestrebt wird, dann muss der Personal-

schlüssel aufgrund der zu berücksichtigenden Ausfallzeiten und der mittelbaren pädagogischen Arbeit bezogen auf die Kinderzahl niedriger ausfallen, denn ansonsten wird die Arbeitszeit, die nicht am Kind verbracht werden kann (oder soll) zu wenig berücksichtigt. Aber genau das ist heute bei den meisten Personalschlüsseln im Kita-Bereich der Fall. Hier liegt die Ursache für die „skelettöse“ Personalausstattung der meisten Kindertageseinrichtungen.

Betrachtet man zusammenfassend die Werte auch aus der internationalen Fachdiskussion, die hinsichtlich der Gruppengrößen wie auch der Fachkraft-Kind-Relationen in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Altersjahrgängen der Kinder genannt wurden und mithin als Referenzpunkte herangezogen werden können, dann verdeutlicht der Abgleich mit den Forderungen von ver.di im GEBT-Entwurf in den §§ 6 und 8 (Gruppenstruktur und Personalbemessung), dass sich die Forderungen im Rahmen

der Fachdiskussion bewegen und damit durchaus begründungsfähig sind. Sie bilden die oberen Bezugspunkt einer qualitätsorientierten Personalausstattung ab.

Pädagogische Standards für die Gruppengröße

	Alter der Kinder	Gruppengröße
Amerikanische Studien	0 bis 24 Monate	6 Kinder
	25 bis 36 Monate	12 Kinder
	37 bis 60 Monate	18 Kinder
Standards des Kinderbetreuungsnetzwerks der EU*	24 bis 36 Monate	5 bis 8 Kinder
	36 bis 48 Monate	8 bis 12 Kinder
	48 bis 60 Monate	12 bis 15 Kinder

In Deutschland liegen die derzeitigen Standards deutlich zu hoch. Allgemein müsste die **Gruppengrößen etwa um ein Drittel verringert** werden.

*) 1996 verabschiedet, bis 2006 sollte das umgesetzt werden

Pädagogische Standards für die Fachkraft-Kind-Relation

	Alter der Kinder	Gruppengröße
Amerikanische Studien	0 bis 24 Monate	1 Fachkraft : 3 Kinder
	25 bis 36 Monate	1 Fachkraft : 6 Kinder
	37 bis 60 Monate	1 Fachkraft : 8 Kinder
Standards des Kinderbetreuungsnetzwerks der EU	0 bis 24 Monate	1 Fachkraft : 3 Kinder
	24 bis 36 Monate	1 Fachkraft : 3-5 Kinder
	36 bis 48 Monate	1 Fachkraft : 5-8 Kinder
	48 bis 60 Monate	1 Fachkraft : 6-8 Kinder

Arbeitszeit der Fachkräfte ist nicht gleich Zeit mit den Kindern

a) Ausfallzeiten (20%)
b) Verfügungszeiten
=> mindestens 20%

↓

Berücksichtigung beim Personalschlüssel

Sell

Die Regelung der Gruppengrößen und der Fachkraft-Kind-Relation im GEBT-Entwurf von ver.di:

Gruppengrößen (§ 6 GEBT)

Altersgruppe I: Kinder im Alter zwischen 0 und 24 Monaten
 ⇒ **max. 7 Kinder**

Altersgruppe II: Kinder im Alter zwischen 24 und 36 Monaten
 ⇒ **max. 10 Kinder**

Altersgruppe III: Kinder im Alter zwischen 36 Monaten bis Schuleintritt und länger
 ⇒ **max. 18 Kinder**

Fachkraft-Kind Relation (§ 8 GEBT)

Altersgruppe I: Kinder im Alter zwischen 0 und 24 Monaten
 ⇒ **1 : 3,5**

Altersgruppe II: Kinder im Alter zwischen 24 und 36 Monaten
 ⇒ **1 : 5**

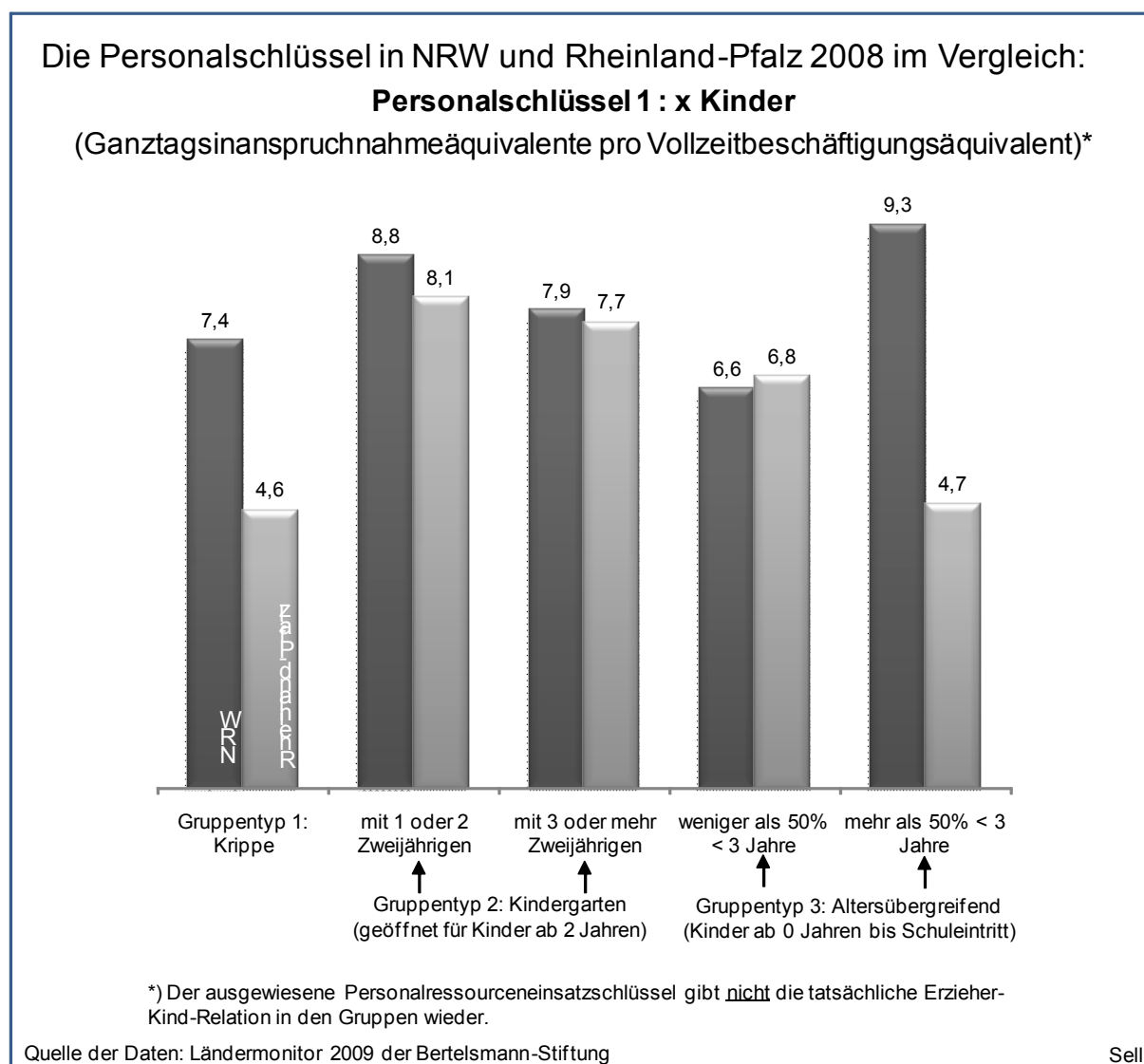
Altersgruppe III: Kinder im Alter zwischen 36 Monaten bis Schuleintritt und länger
 ⇒ **1 : 9**

Sell

Besonders wichtig ist die eindeutige Regelung sowohl der Ausfallzeiten wie auch der mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit im Gesetzentwurf von ver.di:

- In § 8 Abs. 3 GEBT findet sich die Verpflichtung des Trägers, **mindestens 20%** zusätzliche Fachkräfte einzuplanen und vorzuhalten, um die dargestellten Fachkraft-Kind-Relationen bei Personalausfall gewährleisten zu können. Hier handelt es sich also um eine Regelung die Ausfallzeiten betreffend.
- In § 8 Abs. 4 GEBT wird normiert, dass den Fachkräften **25%** ihrer Arbeitszeit als „Planungs- und Reflexionszeit“ zuzugestehen ist. Hierbei handelt es sich um die Abbildung der mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit. Da dieser Anteil die Fachkraft-Kind-Relation nicht erhöhen darf, ist der Personalschlüssel entsprechend anzupassen.

Eine Realisierung oder auch nur eine Annäherung an diese Werte – die sich am oberen Rand der Fachdiskussion bewegen, nicht aber übertrieben sind – würde die Situation in NRW dramatisch verbessern. Wie schlecht die tatsächliche Lage ist, verdeutlicht die folgende Gegenüberstellung:



Der standardisierte „Personalschlüssel“ – hier nach der Definition als *Verhältnis von Ganztagsbetreuungäquivalente pro Vollzeitäquivalent der pädagogisch tätigen Personen, einschließlich Lei-*

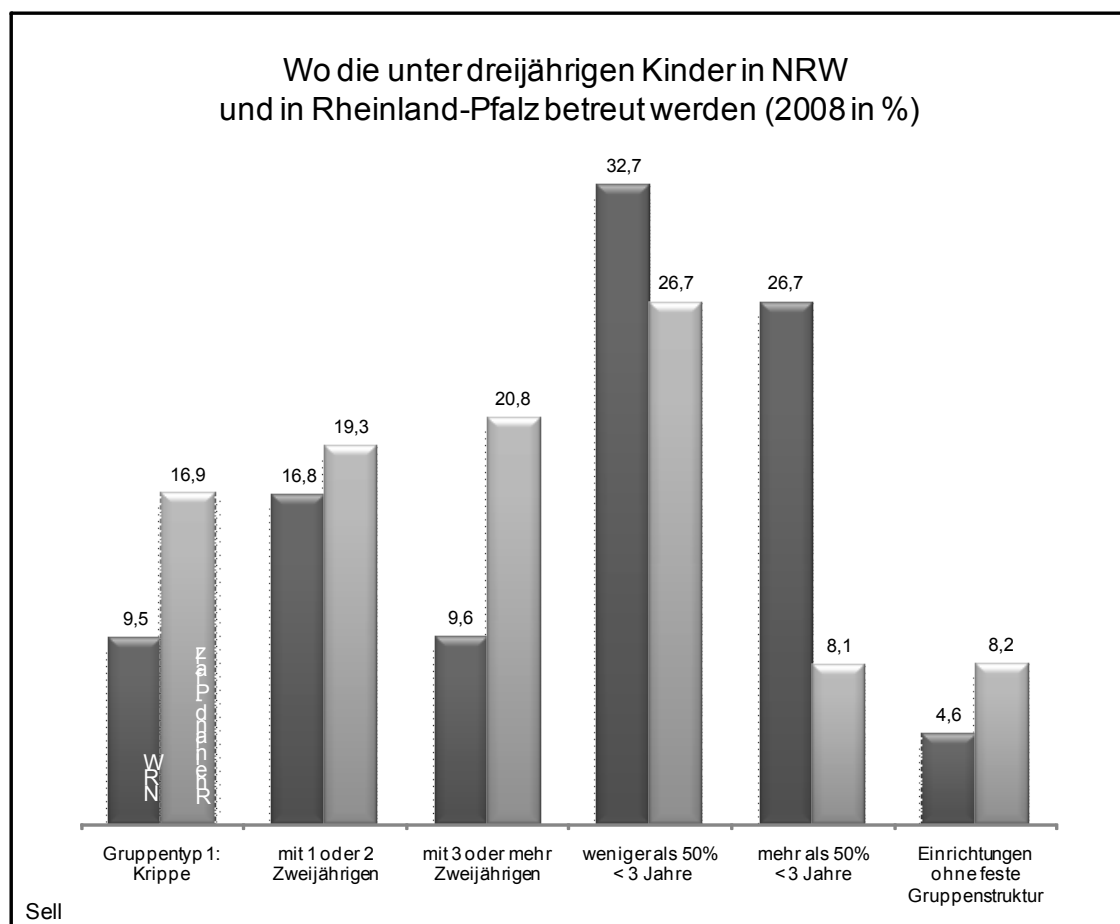
tungspersonen verstanden – ist die zentrale Größe hinsichtlich des (Potenzial-)Einflusses auf die pädagogische Qualität. Allerdings müssen bei der Bewertung dieser hier dargestellten Größe einige **methodische Besonderheiten** berücksichtigt werden, die die Bewertung einschränken:

- Die **Betreuungszeiten der Kinder** sind nicht stundengenau, sondern nur in größeren Zeitintervallen angegeben. Deshalb musste in den einzelnen Zeitklassen mit angenommenen Mittelwerten gearbeitet werden. Zu Verzerrungen kann es natürlich kommen, wenn die realen Betreuungszeiten sehr stark nach unten oder oben von den rechnerischen Durchschnitten abweichen.
- In den Personalschlüssel fließen nicht nur die in den jeweiligen Gruppen tätigen Personen ein, sondern auch das **gruppenübergreifend tätige pädagogische Personal**. Dazu wurde vereinfachend angenommen, dass dieses gruppenübergreifend tätige Personal in allen Gruppen anteilig in gleichem Umfang eingesetzt wird, was gerade bei „Kombi-Einrichtungen“ zu Verzerrungen führen kann (Beispiel: Die gruppenübergreifenden Kräfte werden zu 30% in den Kindergartengruppen, aber zu 70% in der Krippengruppe eingesetzt – rechnerisch werden sie aber auf alle Gruppen gleich verteilt).
- Ein weiteres Problem besteht darin, dass pädagogische Fachkräfte, die nur anteilig (z.B. mit 40% ihrer Arbeitszeit) für **Leitungsaufgaben** freigestellt sind, voll in die Berechnung des Personalschlüssels eingehen. Da diese Form der nur anteiligen, stundenweisen Freistellung in den vielen kleinen Einrichtungen der Regelfall ist, wurde der Weg gewählt, auch die freigestellten Leitungskräfte rechnerisch auf das Gruppenpersonal umzulegen. Das heißt für die Interpretation der Ergebnisse: **Es handelt sich um einen Personalschlüssel einschließlich der Leitungskräfte. Das Personalvolumen, das in den Gruppen tatsächlich zur Verfügung steht, wird dadurch systematisch überschätzt.**
- Mit dem derart konstruierten „Personalschlüssel“ sind **keine Aussagen über die Face-to-Face-Interaktionen zwischen den Kindern und Fachkräften** gemacht, denn: Die Verhältniszahl Personalschlüssel bildet nicht ausschließlich die Zeit ab, die die Fachkraft mit den Kindern verbringt - enthalten sind ebenfalls die Vor- und Nachbereitungszeiten, Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub, Weiterbildung oder Teambesprechungen. Das heißt aber auch: Würde man diese Zeiten alle in Abzug bringen, ergäbe sich ein ganz anderes Bild hinsichtlich der Personalausstattung.

Berücksichtigt man diese aus methodischen Gründen derzeit nicht änderbaren Einschränkungen, dann bedeutet das, dass die ausgewiesenen Werte in der Wirklichkeit der Einrichtungen noch (teilweise erheblich) schlechter sein können und sein werden, da der standardisierte „Personalschlüssel“ als eine absolute Untergrenze anzusehen ist. Er hat aber den Vorteil, dass er Vergleichbarkeit auch zwischen Bundesländern herzustellen in der Lage ist.

Wenn man die Personalschlüssel für NRW sowohl bei den Krippengruppen wie auch bei den altersübergreifenden Gruppen, in denen der Anteil der unter dreijährigen Kinder über 50% beträgt, betrachtet, dann wird sofort erkennbar, wie ausgesprochen schlecht die Werte für NRW sind – es sind in diesem überaus sensiblen Bereich der Jüngsten die schlechtesten Werte in Westdeutschland. Und das in einem Bundesland, in dem Eltern hohe Beitragslasten zu schultern haben, während die Betreuungsrelationen in Rheinland-Pfalz nicht nur ganz erheblich besser sind, sondern dort auch volle Beitragsfreiheit für die Eltern realisiert worden ist.

Und dass viele unter dreijährige Kinder von den schlechten Personalrelationen in NRW betroffen sind, zeigt die folgende Abbildung, in der die Verteilung der Kinder auf die einzelnen Gruppenformen dargestellt ist:



Weit mehr als ein Drittel der unter dreijährigen Kinder in Nordrhein-Westfalen befinden sich in den beiden besonders schlecht ausgestatteten Gruppenformen (Gruppentyp 1: Krippe und Altersübergreifende Gruppen mit mehr als 50% der Kinder unter drei Jahre).

Zusammenfassend: Der vorliegende GEBT-Entwurf der Gewerkschaft ver.di ist eine Blaupause für einen äußerst ambitionierten Ansatz zur aktiven Gestaltung zentraler Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen, der sich hinsichtlich der hier untersuchten Personalforderungen am oberen Rand der Fachdiskussion bewegt, diese aber keineswegs in unrealistischer Art und Weise überschreitet. Der besondere Mehrwert des Gesetzentwurfs liegt gerade in der expliziten Fixierung wichtiger basaler Personalparameter, um die sich bislang die meisten Kita-Gesetze bewusst „drücken“, was letztendlich Quelle einer impliziten, aber überaus „effektiven“ Rationierung von Personal in den Kitas darstellt.

Bleibt die Eingangsfrage, darf man das? In diesen Zeiten, wo doch die Kommunen am Boden liegen? Die Antwort auf diese Frage kann und darf nun aber nicht lauten, den Ausbau zu verschieben und die minimalen Standards noch weiter zu schreddern, sondern wir brauchen eine von vielen Experten seit langem geforderte **nationale Finanzierungsreform im System der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung**.¹⁸

18 Es ist wahrlich paradox: Da wurde im Zuge der „Föderalismusreform“ gegen das Votum von mehr als 90% aller relevanten Experten der Bildungsbereich in die alleinige Zuständigkeit der Bundesländer gegeben und dem Bund ein faktisches Beteiligungsverbot auferlegt – und direkt nach dieser „Trennung“ muss der Bund im Hochschulbereich ein Milliarden-Paket zur Unterstützung der Bundesländer auflegen („Hochschulpakt“), um neue und zusätzliche Studienplätze in den kommenden Jahren zu schaffen, wozu die eigentlich allein zuständigen Länder offensichtlich nicht in der Lage waren und sind.

Die wichtigsten Aufgaben hierbei wären: 1.) Der **Bund** muss in die dauerhafte, also **Regelfinanzierung der Betriebskosten** der Einrichtungen einsteigen und zwar zu mindestens einem Drittel der Gesamtkosten gemäß den positiven volkswirtschaftlichen Nutzeneffekten, die bei ihm anfallen. Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung war die Beteiligung des Bundes an dem Ausbauprogramm im Gefolge des „Krippenkompromisses“, an dessen Gesamtkosten von 12 Mrd. Euro sich der Bund mit einem Drittel, also 4 Mrd. Euro, beteiligt und der Festlegung, ab 2014 dann über den Umweg einer Verschiebung von Anteilen bei den Gemeinschaftssteuern jährlich mehr als 770 Mio. Euro als Beteiligung an den dann laufenden Betriebskosten zu übernehmen. Bereits hier aber zeigt sich der Irrsinn der bestehenden föderalen Regelungen, wonach der Bund keine direkten Finanzbeziehungen zu den Kommunen haben darf, sondern alles über die Länder laufen muss. Diese Paralyse ist zwischenzeitlich mit der Föderalismusreform sogar noch verstärkt worden. Der völlig kontraproduktive Lähmung an dieser Stelle hat sogar ehemals glühende Vertreter eines „Hardcore-Föderalismus“ im Sinne einer strikten Trennung zwischen Bund und Ländern wie die ehemalige Kultusministerin von Baden-Württemberg und jetzige Bundesbildungsministerin Schavan (CDU) dazu getrieben, eine Grundgesetzänderung zugunsten eines Kooperationsmodells zu fordern:

„Mehr Einfluss des Bundes in der Bildung“

Schavan fordert Grundgesetzänderung.

Bildungsministerin Annette Schavan (CDU) hat am Dienstag auf der Bildungsmesse Didacta in Köln erneut auf eine Grundgesetzänderung für eine bessere Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Bildungspolitik gedrängt. Die Kooperationsmöglichkeiten im Grundgesetz sollten erweitert werden, sagte Schavan. Bisher gestatte die Verfassung Bund und Ländern die Zusammenarbeit nur, wenn es bei Studien oder Analysen um die Feststellung der Leistungsfähigkeit im Bildungsbe- reich gehe. Was spreche aber dagegen, dass Bund und Länder die Leistungsfähigkeit auch gemeinsam sicherstellen, fragte Schavan.

Wenn es den Kindern nütze, dass Bund, Länder, Kommunen und weitere Partner in Bildungsfragen zusammenarbeiteten, müssten sie das auch tun, sagte die Bildungsministerin. Konkret sollen an Grundschulen verstärkt Bildungsbündnisse entstehen, um benachteiligte Kinder besser zu unterstützen. Dafür stelle der Bund in dieser Legislaturperiode eine Milliarde Euro bereit, kündigte Schavan an. Ein besonderes Augenmerk soll auf Schulen in sozialen Brennpunkten gelegt werden. Jede Brennpunktschule soll über ein Bildungsbudget von bis zu 40 000 Euro verfügen, um damit für mehr Bildungsgerechtigkeit zu sorgen. Das Geld könne für Förderunterricht, Ferienkurse, kulturelle oder sportliche Angebote eingesetzt werden.

(Quelle: Tagesspiegel, 17.03.2010)

2.) Die **Sozialversicherungen**, die nachgewiesenermaßen die größten Profiteure eines Ausbaus der Betreuungseinrichtungen wären, müssen ebenfalls in die Finanzierung integriert werden. Technisch ließe sich eine Finanzierungsbeteiligung der Sozialversicherungen (wie übrigens auch der Wirtschaft)¹⁹ über eine **nationale Familien- oder Kinderkasse** organisieren, die dann die Mittel über regionale Kassen an die Einrichtungen verteilen, aber auch z.B. die qualifizierte Umschulung von geeigneten Arbeitnehmern zu pädagogischen Fachkräften finanzieren könnte, die wir dringend angesichts des anschwellenden Fachkräftemangels brauchen werden. Wenn man denn wollte.

Neben dieser bereits vor dem Hintergrund der völlig verzerrten Kosten-Nutzen-Verteilung dringend erforderlichen **Verbreiterung** wie auch Neuordnung der Finanzierungsträgerstrukturen, die zu einer **erheblichen Entlastung der Kommunen** führen würde, kommt man um eine Erkenntnis nicht herum: Das System der Kindertagesbetreuung ist nicht nur fehl- sondern auch unterfinanziert. Nach den Maßstäben der Wirtschaftsorganisation OECD müssten die Ausgaben für frühkindliche Bildung und Betreuung in Deutschland (und damit auch in NRW) in einem Umfang von derzeit 0,5% des BIP schlichtweg verdoppelt werden. Für NRW würde das statt 2,5 Mrd. Euro dann ein eigentlich erforderliches Ausgabevolumen von 5 Mrd. Euro bedeuten – was kann die gegebene Unterfinanzierung des Systems mehr verdeutlichen als diese Zahlen?

19 Nicht ohne Grund wird die Familienkasse in Frankreich zu einem gewichtigen Teil über Arbeitgeberbeiträge finanziert. Wenn beispielsweise die Unternehmen die Ladenöffnungszeiten immer weiter ausdehnen und nunmehr – man nehme hierfür nur den so genannten „Kita-Check“ des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) – bitte beklagt, dass kaum Kitas am Samstag und zu den späten Abendstunden geöffnet haben, dann darf man schon mal die Frage stellen, wer denn eine solche weitere Ausdehnung der Betreuungsangebote bezahlen soll, die aufgrund ihres Randzeitencharakters sehr teuer sein werden. Hier wäre und ist eine direkte und stärkere Kostenbeteiligung bzw. –übernahme durch die Wirtschaft durchaus begründbar.