

Vor dem Kollaps?

Anspruch und Wirklichkeit der Kindertagesbetreuung

ILSE WEHRMANN

Geboren 1950 in Holzhausen (Kreis Melle), promovierte Erziehungswissenschaftlerin, Diplom-Sozialpädagogin, Sachverständige für Frühpädagogik, seit 2007 Geschäftsführerin von Wehrmann Education Consulting, Beratung und Begleitung beim Aufbau betrieblicher bzw. betriebsnaher Kindertagesstätten.

Die Qualität der Kindertagesbetreuung ist in Deutschland ein kontrovers geführtes Dauerthema, getragen von dem Credo, dass es nicht gut um sie bestellt ist. Gegenwärtig werden die Zustände im Elementarbereich als dramatisch schlecht angeprangert. Sogar warnende Stimmen vor einem drohenden Kollaps des gesamten Kita-Systems sind zu vernehmen. Sind alle Bemühungen, durch neue Gesetze, Modellprojekte, Initiativen für die an die Kindertagesbetreuung gestellten Anforderungen und Herausforderungen zu rüsten, ins Leere gelaufen? Fakt ist: Es besteht eine große Kluft zwischen dem Anspruch an die frühkindliche Erziehung, Bildung sowie Betreuung und den Bedingungen für die Umsetzung in der Praxis. Wie konnte das passieren?

Vor der deutschen Wiedervereinigung war das Gesellschaftsbild in Westdeutschland überwiegend durch das (männliche) Alleinernährer-beziehungsweise Einverdienermodell bestimmt – mit entsprechender familiärer Rollenverteilung: Der Mann sorgte für das Einkommen, die Frau war für Kinder und Haushalt zuständig. Entsprechend war die Betreuung von Kindern im Vorschulalter Privatangelegenheit der Familie.¹ Die damals überwiegende (Halbtags-)Betreuung der Kinder war für die Eltern kostenpflichtig. Im Gegensatz dazu verfolgte die Kindertagesbetreuung in der ehemaligen DDR eine politische Zielsetzung mit einem klar definierten Erziehungsauftrag: die Förderung der Ausbildung der Kinder zu allseitig entwickelten, sozialistischen Persönlichkeiten. Dieses staatliche, überwiegend ganztägige Angebot (nur drei Prozent waren konfessionelle Einrichtungen) für alle Eltern war – bis auf eine geringe Beteiligung an Verpflegungskosten – kostenfrei, gewährte ihnen jedoch keine Mitsprache- oder Mitbestimmungsrechte bei der Gestaltung des Kitaalltags.²

Bis in die 1980er-Jahre fokussierte sich die Diskussion über die Qualität in der westdeutschen Kindertagesbetreuung überwiegend auf Kriterien der Strukturen in den Einrichtungen: Rahmenbedingungen wie Gruppengröße, Personalbesetzung und Raumausstattung in den Einrichtungen standen im Vordergrund. Ende der 1990er-Jahre erwuchsen die Forderungen nach der Umsetzung eines Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung, nach Veränderungen der Angebote in den Kindertagesstätten und nach einer Verwaltungsreform hin zu einer Budgetierung nach Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Letzteres vor allem, weil Leistungsverträge eine Definition von Qualitätskriterien voraussetzen.³

BETREUUNGSANGEBOTE AUF DEM PRÜFSTAND

Als die Unzufriedenheit der Eltern mit der Inflexibilität der Einrichtungen, etwa bezüglich der Öffnungszeiten oder mit den Mitspracherechten bei der pädagogischen Gestaltung des Kitaalltags, wuchs, nahm die Diskussion weiter Fahrt auf. 1999 rief das damalige Bundesfamilienministerium die „Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder – NQI“ aus, bei der ein Forschungsverbund aus vier Forschungsinstituten unterschiedliche Ansätze für die Feststellung, Entwicklung und Evaluation der Qualität in der Kindertagesbetreuung entwickelte. Ergebnis waren Qualitätsmanagementsysteme (QM), die insbesondere auf zwei Säulen fußen: zum einen auf Prüfverfahren nach Maßgabe von Kriterien guter Bedingungen und guter Arbeit mit Kindern, zum anderen auf Prüfsystemen, die sich vor allem auf das internationale Normverfahren ISO gründen. Die Mehrzahl der Träger der freien Wohlfahrtspflege hat seitdem QM-Verfahren entwickelt, die

Qualität zumeist auf drei Ebenen erfassen: auf Ebene der Strukturqualität, die sich auf personelle, soziale und räumlich-materielle Bedingungen bezieht; der Prozessqualität, die auf die pädagogische Arbeit der Fachkräfte und die Umfeldbedingungen abzielt; und der Ergebnisqualität in Form dokumentierter Veränderungen.⁴

Dieses Instrumentarium schien ein gutes Rüstzeug zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland zu bieten. Schlecht bestellt war es allerdings nach wie vor um die ausreichende Versorgung mit Kitaplätzen: Die Nachfrage, insbesondere für die Tagesbetreuung von Kindern zwischen einem und drei Jahren, überstieg bei Weitem das vorhandene Angebot. Hier sollte der flächendeckende Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr, der 2013 in Kraft trat, Abhilfe schaffen. Diese beiden Weichenstellungen sollten dazu beitragen, dem Anspruch an die Kindertagesbetreuung in Deutschland gerecht zu werden: ein qualitativ hochwertiges, den neuesten Standards der Wissenschaft genügendes Betreuungsangebot und ausreichend Plätze für alle Kinder, die eine Kita besuchen möchten.

Allen Bemühungen zum Trotz öffnet sich eine Kluft zwischen diesem Anspruch und der Wirklichkeit in der Kindertagesbetreuung. Wie kommt das? Unstrittig ist, dass der quantitative Ausbau der Kindertagespflege zulasten der Qualität ging. Zur Ursachenforschung lohnt eine detaillierte Betrachtung der Entwicklung und der Gründe für diese Malaise.

WEITERHIN BEDARFSLÜCKEN

Zunächst ist festzustellen, dass fast zehn Jahre nach Einführung des Rechtsanspruchs auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem ersten Jahr die Betreuungswünsche der Eltern bei Weitem nicht erfüllt sind. Der Ausbau der Betreuungsangebote insbesondere für Kleinkinder geht zu langsam voran. Zwar wurden von 2015 bis 2020 mehr als 135.000 neue Plätze geschaffen, doch stieg gleichzeitig auch der Betreuungsbedarf.⁵ Am 1. März 2022 gab es in Deutschland rund 59.000 Kindertageseinrichtungen, 800 mehr als zum gleichen Zeitpunkt des Vorjahres – ein Plus von 1,4 Prozent.⁶ Insgesamt waren zu diesem Stichtag rund 838.700 Kinder unter drei Jahren in Tagesbetreuung, in Westdeutschland damit 31,8 Prozent bei einem Bedarf seitens der Eltern in Höhe von 44 Prozent. In Ostdeutschland lag die Betreuungsquote zwar bei 53,3 Prozent, doch reichte sie nicht aus, weil der Bedarf der Eltern bei sechzig Prozent lag. Bei den über Dreijährigen betrug die Betreuungsquote bundesweit immerhin 92 Prozent, es fehlten angesichts der Nachfrage dennoch Betreuungsplätze, denn fast 96 Prozent der Eltern gaben einen Betreuungswunsch für ihr Kind an.⁷

Leider ist Besserung nicht in Sicht. 2023 werden rund 383.600 Kitaplätze für unter und über dreijährige Kinder fehlen, in Westdeutschland rund 362.400, in Ostdeutschland circa 21.200 Plätze. Vor allem bei den unter Dreijährigen ist der Mangel mit rund 250.260 fehlenden Plätzen in Westdeutschland und bis zu 20.720 in Ostdeutschland eklatant. Bei den Kindern ab drei Jahren fällt die Ost-West-Diskrepanz besonders ins Auge: Während in Ostdeutschland nur rund 500 Kitaplätze fehlen werden, sind es in Westdeutschland circa 112.122.⁸

VERSCHÄRFUNG DER PERSONALSITUATION

Seit Jahren zeigt sich dasselbe Bild: Im Westen fehlt es an Plätzen, im Osten kommen zu viele Kinder auf eine Fachkraft. Ein zentraler Indikator für gute Qualität ist die Personalausstattung. Auch wenn sich diese bundesweit leicht verbessert hat, gibt es keinen Anlass zum Jubeln: Denn in Westdeutschland werden weiterhin fast 62 Prozent der Kinder in Gruppen mit nicht kindgerechtem Personalschlüssel betreut; in Ostdeutschland sind es sogar fast neunzig Prozent der Kinder. Entschärft wird diese Situation auch nicht dadurch, dass in Ostdeutschland eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft ganztags 2021 nur noch 5,3 statt 6,1 Kinder im Vergleich zu 2014 betreute. In Westdeutschland sank im gleichen Zeitraum die Anzahl der Kinder pro Fachkraft von 3,6 auf 3,3. Ähnlich verhielt es sich bei Kindern ab drei Jahren: In Ostdeutschland sank der Personalschlüssel von 2015 bis 2021 von 1,0 zu 12,4 auf 1,0 zu 10,7, in Westdeutschland von 1,0 zu 8,9 auf 1,0 zu 7,8.⁹ Dabei darf nicht verschwiegen werden, dass die reale Personalsituation vielfach – aufgrund von über die Kinderbetreuung hinausgehenden Aufgaben der Fachkräfte, Urlaubszeiten, krankheitsbedingten Ausfallzeiten, Auszeiten für Fort- und Weiterbildungen et cetera – angespannter ist, als diese Zahlen vermuten lassen.¹⁰

Um den Personalbedarf für die zusätzlich erforderlichen Kitaplätze zu decken und eine Personalausstattung nach wissenschaftlichen Empfehlungen für alle Kitaplätze zu gewährleisten, werden bundesweit insgesamt rund 308.000 Fachkräfte benötigt. Die zusätzlichen Personalkosten dafür würden sich auf rund 13,8 Milliarden Euro jährlich belaufen. Davon entfallen rund 4,2 Milliarden Euro jährliche Personalkosten auf circa 87.400 zusätzliche Personen in Ostdeutschland und rund 9,6 Milliarden Euro auf zusätzliche Personen in den westlichen Bundesländern.¹¹

Wie kann diese Personallücke geschlossen werden? Nach einhelliger Expertenmeinung: gar nicht! Für dieses Jahrzehnt wird ausgeschlossen, dass eine kindgerechte Personalausstattung bei gleichzeitigem ausreichendem Platzangebot machbar sein könnte. Woher sollen die fehlenden Fachkräfte kommen? Die Option einer Erhöhung der Ausbildungskapazitäten erübrigt sich allein schon aufgrund fehlender Berufsschullehrkräfte. Bis 2030 genügend Quereinsteiger zu gewinnen, erscheint ebenfalls utopisch, weil diese erst

pädagogisch qualifiziert werden müssten. Genügend Interessenten vorausgesetzt, würde auch dieses Planspiel an fehlendem Lehrpersonal scheitern. Hinzu kommt noch eine weitere Verschärfung der Personalsituation ab 2026 durch den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder.¹²

ÜBERLASTETE FACHKRÄFTE

In diesem Jahrzehnt erscheint es hingegen realistisch, die Teilhabe für die unter Dreijährigen („U3-Teilhabe“) in Westdeutschland an das Niveau im Osten und den Personalschlüssel im Osten an das Westniveau anzugleichen. Letzteres unter der Voraussetzung, dass im Osten keine Fachkräfte entlassen und die prognostizierten Berufseinsteiger tatsächlich eingestellt werden. Begünstigt werden könnte diese Entwicklung durch niedrige Geburtenraten. Im Westen würden bei Angleichung der Teilhabe an das Ostniveau bei derzeitigem Personalschlüssel rund 33.000 zusätzliche Fachkräfte benötigt.¹³

Die Betrachtung der qualitativen Rahmenbedingungen sollte die Arbeitsbedingungen der pädagogischen Fachkräfte im Kitaalltag einschließen. Immer wieder sind Alarmsignale zu vernehmen, bis hin zu Warnungen, „das Kita-System steh[e] vor dem Kollaps“.¹⁴ Beklagt wird, dass sich aufgrund des Fachkräftemangels die Belastungen spürbar erhöht hätten. Diese führten zu einer „Disbalance zwischen den gestiegenen Anforderungen an die pädagogischen Fachkräfte und Institutionen der Kindertagesbetreuung einerseits und den vorhandenen Ressourcen im System andererseits“,¹⁵ mit deutlichen Folgen: zum Beispiel Steigerung der Anzahl psychisch belasteter Kinder aufgrund der Corona-Pandemie von zwanzig auf dreißig Prozent; erhöhte Spannungen in Familien und der Anstieg häuslicher Gewalt; im Vergleich mit anderen Berufsgruppen ein sehr hoher Krankenstand der pädagogischen Fachkräfte aufgrund psychischer Erkrankungen wie Burn-out und Depression. Angesichts solcher Entwicklungen bestehe die Gefahr, „dass die Kindertageseinrichtungen von Lern- und Lebensorten für Kinder und Familien wieder zu reinen Aufbewahrungsstätten werden“.¹⁶ Eine weitere Folge von Überlastung besteht in einer hohen Personalfuktuation, sodass Stellen länger unbesetzt bleiben oder einfach Qualität verloren geht.¹⁷

Diese Beispiele sollen genügen, um zu zeigen, wo in der Kindertagesbetreuung der Schuh drückt und woran es liegt, dass Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklaffen. Voraussetzung für eine Wende zum Guten ist die Einsicht der Politik, dass gute frühkindliche Erziehung, Bildung und Betreuung nicht zum Spartarif zu haben ist.

Um die Kindertagesbetreuung in Deutschland in die Spur zu bringen, benötigen wir eine attraktive Gestaltung der Ausbildung und der Arbeitsbedingungen, um junge Menschen für diesen Berufszweig zu begeistern. Dies beginnt bei den Ausbildungsverträgen, einheitlichen und nachvollziehbaren

Ausbildungsstrukturen, aktuellen Ausbildungsinhalten und geht bis hin zu einer attraktiven und auskömmlichen Ausbildungsvergütung. Ferner müssen genügend Ausbildungskapazitäten geschaffen werden, zum Beispiel Studiengänge an den Hochschulen zur Ausbildung der Fachschullehrkräfte. Sinnvoll wäre es, Fachberaterinnen und Kitaleitungen in die Lehre an den Ausbildungsstätten einzubeziehen. Um auch die Kitas stärker in die Ausbildung einzubinden, könnten Praxisanteile erhöht und die Kooperation mit Fachschulen vertieft werden. Des Weiteren sind Anreize vonnöten, um die Beschäftigten in den Kitas zu binden, etwa durch gezielte und kontinuierliche Unterstützung oder gesetzlich festgeschriebene Angebote zur beruflichen Weiterbildung der Kitamitarbeiter. Nicht zuletzt beeinflussen berufliche Auf- und Einstiegsmöglichkeiten sowie gute Durchlässigkeit die Entscheidung zugunsten des Berufs.¹⁸

FOKUSSIERUNG AUF PÄDAGOGISCHES HANDELN

Zur Entlastung der pädagogischen Fachkräfte fordert das Niedersächsische Institut für frühkindliche Bildung und Entwicklung,¹⁹ eine Einschränkung von Öffnungszeiten und/oder vorübergehende Schließungen ohne finanzielle Restriktionen zu ermöglichen, wenn die Einhaltung der Mindestpersonalschlüssel nicht gewährleistet ist; pädagogische Fachkräfte von Verwaltungs- und hauswirtschaftlichen Aufgaben durch Assistenz- und Verwaltungskräfte zu entlasten; eine schnelle De-Bürokratisierung von Genehmigungs-, Abrechnungs- und Antragsverfahren zu ermöglichen, die Leitungen und Fachkräfte zurzeit übermäßig belasten und unnötigerweise pädagogisch notwendige Kapazitäten binden; bei der Einstellung von nicht einschlägig ausgebildeten Personen deren Weiterqualifizierung zur pädagogischen Fachkraft zu sichern und schließlich eine pragmatische Aufgabenfokussierung auf pädagogisches Handeln zum Wohle der Kinder und zu ihrer Förderung.

Zu den mittel- und langfristigen Forderungen gehören unter anderem eine deutliche Erhöhung der Ausbildungskapazitäten und eine deutliche Erweiterung der Kapazitäten in den Bachelor-Studiengängen Kindheitspädagogik; eine substanzielle Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relationen; ausreichende Vertretungskapazitäten in den Teams; eine Weiterentwicklung des Positions- und Entlohnungsgefüges in den Kitas, um den Fachkräften langfristige Entwicklungsperspektiven zu bieten; ausreichende Zeiten für mittelbare pädagogische Tätigkeiten; der substanzielle Ausbau der Leitungskapazitäten, aber auch Unterstützungssysteme (Fachberatung, Teamentwicklungsprozesse, Supervision, Fort- und Weiterbildung) sowie die Etablierung partizipativer Qualitätsmanagementsysteme und systematischer Formen der Organisationsentwicklungsprozesse.

Ein weiterer Stellhebel für die Gewährleistung hoher und dauerhafter Bildungsqualität sind verbesserte und verlässliche finanzielle Rahmenbedingungen. Dazu gehören *erstens* umfassende Investitionen und eine kontinuierliche Erhöhung der Ressourcen für das frühkindliche Bildungssystem, *zweitens* eine stärkere finanzielle Beteiligung der Länder an den Kosten der frühkindlichen Bildung zur Unterstützung der Kommunen und *drittens* die Verstärkung der im KiTa-Qualitätsgesetz festgeschriebenen Sockelfinanzierung.²⁰

Forderungen wie diese sind gleichzusetzen mit Lösungsvorschlägen, zeigen sie doch, wo diejenigen, die tagtäglich mit den Kindern und für die Kinder arbeiten,²¹ Schwachstellen identifizieren und Lösungspotenziale erkennen. Sie sind es, die mit ihrer Passion für ihren Beruf, ihrem Engagement und ihrer Hingabe für die Kinder in mir die Zuversicht aufrechterhalten, dass die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der Kindertagesbetreuung in Deutschland nicht in Stein gemeißelt ist.

¹ Frank Oschmiansky / Jürgen Kuhl / Tim Obermeier: Das Ende des Ernährermodells, Bundeszentrale für politische Bildung, 02.03.2020, www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/306053/das-ende-des-ernaehrermodells/ [letzter Zugriff: 28.11.2022].

² Sabine Böttcher: Kitas und Kindererziehung in Ost und West. Hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, 18.10.2020, www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47313/kitas-und-kindererziehung-in-ost-und-west/ [letzter Zugriff: 28.11.2022].

³ Gisela Dittrich: Praxisforschung und Modellprojekte in den Bereichen Kindertagesstätten und Tagespflege, Deutsches Jugendinstitut (DJI), Projekt „Datenbank ProKita“, Laufzeit 01.09.2002–31.12.2009, www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/datenbank-prokita/querauswertung-zum-thema-qualitaet.html [letzter Zugriff: 28.11.2022].

⁴ Ebd.

⁵ Institut der deutschen Wirtschaft (IW): Kinderbetreuung: In Deutschland fehlen immer mehr Betreuungsplätze, Pressemitteilung, 11.10.2020, www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/wido-geis-thoene-in-deutschland-fehlen-immer-mehr-betreuungsplaetze.html [letzter Zugriff: 28.11.2022].

⁶ Destatis: 35 % der unter Dreijährigen am 1. März 2022 in Kindertagesbetreuung. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 451, 21.10.2022, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22_451_225.html [letzter Zugriff: 28.11.2022].

⁷ Ebd.; siehe auch Bertelsmann Stiftung: Kita-Personal braucht Priorität!, 20.10.2022, www.bertelsmann-stiftung.de/de/kita-personal-braucht-prioritaet [letzter Zugriff: 28.11.2022].

⁸ Bertelsmann Stiftung 2022, a. a. O., siehe En. 7.

⁹ Ebd.

¹⁰ Bertelsmann Stiftung: Schlechte Rahmenbedingungen erschweren die Bildungsarbeit der Kitas, Pressemitteilung, 25.08.2020, www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2020/august/schlechte-rahmenbedingungen-erschweren-die-bildungsarbeit-der-kitas [letzter Zugriff: 28.11.2022].

¹¹ Bertelsmann Stiftung 2022, a. a. O., siehe En. 7.

¹² Bertelsmann Stiftung: Mehr Plätze im Westen, mehr Qualität im Osten: Bessere Kita-Bedingungen sind möglich. Pressemitteilung, 24.08.2021, www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2021/august/mehr-plaetze-im-westen-mehr-qualitaet-im-osten-bessere-kita-bedingungen-sind-moeglich?tx_rsmbstpress_pi1%5Bdate_from%5D=2021-08-24&tx_rsmbstpress_pi1%5Bdate_till%5D=2021-08-24&cHash=652a2b150933ddf5aaef19b9305410f2 [letzter Zugriff: 28.11.2022].

¹³ Ebd.

¹⁴ Niedersächsisches Institut für frühkindliche Bildung und Entwicklung (nifbe): „Das Kita-System steht vor dem Kollaps“, Positionspapier, 05.09.2022, www.nifbe.de/images/nifbe/Aktuelles_Global/2022/Das_Kita_System_steht_vor_dem_Kollaps-Appell_der_Wissenschaft-31.8.2022.pdf [letzter Zugriff: 28.11.2022].

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Klaus Fröhlich-Gildhoff: Das Kita-System steht vor dem Kollaps – Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler fordern die Politik zum schnellen Handeln auf, 31.08.2022, www.eh-freiburg.de/wp-content/uploads/2022/09/Das_Kita_System_steht_vor_dem_Kollaps-Appell_der_Wissenschaft-31Aug2022.pdf [letzter Zugriff: 28.11.2022].

¹⁷ Bertelsmann Stiftung 2022, a. a. O., siehe En. 7.

¹⁸ Diakonie in Niedersachsen: Diakonie in Niedersachsen stellt Ergebnisse ihrer Kita-Umfrage vor – Die Situation in Kitas ist alarmierend, Pressemeldung, 02.11.2022, www.diakonie-in-niedersachsen.de/pages/presse/p0ressemeldungen/subpages/diakonie_in_niedersachsen_stellt_ergebnisse_ihrer_kita-umfrage_vor_-_die_situation_in_kitas_ist_alarmierend/index.html [letzter Zugriff: 28.11.2022]; Bertelsmann Stiftung 2022, a. a. O., siehe En. 7

¹⁹ Nifbe 2022, a. a. O., siehe En. 14.

²⁰ Diakonie in Niedersachsen, a. a. O., siehe En. 18.

²¹ Christa Preissing: Bildungsort Kita: Welche Pädagogik braucht der Lebensort Kita und wer kann sie leisten? Baustelle Kita auf der didacta 2019, Vortrag, 22.02.2019, www.beta-diakonie.de/fileadmin/beta-diakonie/Vortrag_Preissing_Bildungsort_Kita_Baustelle.pdf [letzter Zugriff: 28.11.2022].