



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Bildung, Betreuung und Erziehung

für Kinder unter drei Jahren –
elterliche und öffentliche Sorge
in gemeinsamer Verantwortung

**Kurzgutachten
Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen
beim Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend**

Inhalt

I. Herausforderungen bei der Gestaltung des Ausbaus von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren	3
II. Ausbau der Tagesbetreuung und Qualitätssicherung gehören zusammen	6
2.1 Ausgangslage: Gegenwärtige Betreuungssituation	6
2.2 Begriffsklärung: Die Trias „Bildung, Betreuung und Erziehung“	7
2.3 Zur zentralen Bedeutung der Qualität.....	10
2.4 Bezugsrahmen für die Erfassung pädagogischer Qualität.....	12
2.5 Qualitätsentwicklung	15
2.5.1 Ein die Familien integrierender Ansatz der Qualitätsentwicklung	15
2.5.2 Erste Schritte der Qualitätsentwicklung: Curricula und Qualifizierungsmodelle für institutionelle Angebote sowie für die Familientagesbetreuung	16
2.5.3 Weitere Schritte der Qualitätsentwicklung	19
2.6 Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement.....	21
2.7 Qualitätsmessung	22
2.8 Qualitätssteuerung durch Gutscheine?.....	23
III. Rechtliche Rahmenbedingungen	27
3.1 Die Trias „Bildung, Betreuung und Erziehung“ im Recht	27
3.2 Das Kinder- und Jugendhilferecht	29
3.3 Bundesgesetzliche Vorgaben zu besonderen Problemlagen	30
3.4 Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungszuständigkeiten im föderalen System	31
3.5 Bund-Länder-Vereinbarung vom 28. August 2007 und die Gesetze zu ihrer Umsetzung	33
3.6 Die Forderung nach einem Betreuungsgeld	35
IV. Offene Fragen und Probleme	38
4.1 Zielgenauigkeit der Beschlüsse zum Betreuungsausbau	38
4.2 Umsetzungsprobleme gefährden quantitative Ausbauziele.....	40
4.2.1 Der Umsatzsteueranteil zur Betriebskostenfinanzierung.....	40
4.2.2 Zweckbindung und Erfolgskontrolle	42
4.2.3 Rechtsanspruch	42
4.3 Vernachlässigung von Qualitätsaspekten.....	43
V. Empfehlungen	45
Literatur	51
Anhang: Synopse der Bildungspläne der Länder	56
Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	59

I. Herausforderungen bei der Gestaltung des Ausbaus von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren

Die Bundesregierung hat im Jahr 2007 eine bemerkenswerte Initiative zum Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren auf den Weg gebracht. In einem gemeinsamen Beschluss von Bund und Ländern am 28. August 2007 wurde ein „bedarfsgerechter Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige“ vereinbart. Ziel dieser Bund-Länder-Vereinbarung ist es, bis zum Jahr 2013 ein Betreuungsangebot für 35% der unter Dreijährigen zu schaffen, an dessen Finanzierung sich der Bund mit 4 Mrd. € beteiligt. Die Vereinbarung geht davon aus, dass dies einem Angebot von 750.000 Plätzen entspricht. Bereits im Oktober letzten Jahres wurde vom Bundestag das „Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz“ verabschiedet, das die Beteiligung des Bundes bei den anfallenden Investitionskosten sicherstellt. Weitere Gesetzesänderungen sind derzeit im Gesetzgebungsverfahren.

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen begrüßt diese Initiative der Bundesregierung. Sie gehört zu einer Reihe von Maßnahmen, mit der die Familienpolitik in den letzten Jahren versucht, die Balance von Erwerbstätigkeit und Familie zu verbessern, gleichzeitig aber auch den Bereich der öffentlich verantworteten Betreuung von Kindern neu auszurichten.

Ein Schlüsselprojekt für die Lösung des Vereinbarkeitsproblems von Familie und Beruf stellt das 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz¹ (TAG) dar. Kernanliegen des Gesetzes ist ein bedarfsgerechter Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder, insbesondere im Alter unter drei Jahren. Mit diesem Gesetz verbindet der Bundesgesetzgeber zugleich seine „Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder“, wonach die Träger eine pädagogische Konzeption entwickeln sowie Qualität durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, weiterentwickeln und evaluieren sollen. Dabei wird ausdrücklich betont, dass der Förderungsauftrag Bildung, Betreuung und Erziehung des Kindes umfasst. Während der Bildungsauftrag für den Kindergartenbereich seit 1971 im KJHG verankert ist, gehörte die Förderung der kindlichen Entwicklung bislang nicht explizit zum Aufgabenbereich öffentlicher Betreuungsangebote für unter Dreijährige. Konzeptionell beschränkt der Bundesgesetzgeber hier also neue Wege, indem er den Bildungsauftrag auch für unter Dreijährige festschrieb. Mit dem TAG wurden die Grundsätze der Förderung im SGB VIII (§ 22 Abs. 2 und 3) neu gefasst: „Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege sollen (1) die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern, (2) die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen, (3) den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können. Der Förderungsauftrag umfasst Erziehung, Bildung und

¹ Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung vom 27. Januar 2004.

4 Herausforderungen bei der Gestaltung des Ausbaus von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren

Kapitel I.

Seite 4

Betreuung des Kindes und bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Er schließt die Vermittlung orientierender Werte und Regeln ein. Die Förderung soll sich am Alter und Entwicklungsstand, den sprachlichen und sonstigen Fähigkeiten, an der Lebenssituation sowie den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Kindes orientieren und seine ethnische Herkunft berücksichtigen“.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Für die Zielgruppe der Schulkinder wurde das TAG durch das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung 2003–2007“ ergänzt, ein Programm in der Verantwortung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, mit dem der Bund Finanzhilfen für bestimmte Investitionen der Länder im Rahmen des Ausbaus von Ganztagsangeboten zur Verfügung stellt (so für erforderliche Neubau-, Ausbau-, Umbau- und Renovierungsmaßnahmen, Ausstattungsinvestitionen sowie die mit den Investitionen verbundenen Dienstleistungen). Faktisch bedeutet der Ausbau des Ganztagswesens für viele Familien die Lösung ihrer Vereinbarkeitsprobleme und für viele Eltern auch Unterstützung im Hinblick auf ihre Erziehungsaufgaben.

Der 2005 verabschiedete „Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010“ setzt die Beschlüsse des Weltkindergipfels in New York (2002) um. Themenschwerpunkte sind Chancengerechtigkeit durch Bildung, Aufwachsen ohne Gewalt, Förderung eines gesunden Lebens und gesunder Umweltbedingungen, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Entwicklung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder. Ebenfalls 2005 wurde das „Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK)“ verabschiedet, das u. a. Regelungen enthält, die das TAG flankieren. Mit dem Gesetz wird die Kinder- und Jugendhilfe aktuellen Entwicklungen angepasst. Die Kommunen sollen durch Verwaltungsvereinfachungen und eine höhere Steuerungskompetenz der Jugendämter finanziell um ca. 215 Mio. € jährlich entlastet werden.

2006 wurde die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten beträchtlich ausgeweitet, was für erwerbstätige Eltern eine teilweise Entlastung von den Betreuungskosten bedeutet. Das ab 2007 gezahlte Elterngeld ersetzt das bisherige Erziehungsgeld in der Form einer Lohnersatzleistung. Es stellt eine wesentliche Maßnahme zur Unterstützung von Eltern dar, die nunmehr vorrangig am Opportunitätskostenkonzept, nicht mehr am Transferkonzept orientiert ist. Es kann auch als wichtige Maßnahme zur Sicherung der Balance von Erwerbstätigkeit und Familie gewertet werden – allerdings nur, wenn im Anschluss an das Elterngeld ein nachfragegerechtes Betreuungsangebot zur Verfügung steht. Dieses zu sichern, ist das Ziel der Bund-Länder-Vereinbarung vom 28. August 2007 und der Gesetze zu deren Umsetzung.

Damit hat sich der Charakter aktueller Maßnahmen der Familienpolitik in mehrfacher Hinsicht gewandelt:

- Zunehmend geht es darum, Erwerbstätigkeit und Elternschaft nicht mehr nur sequenziell, sondern simultan vereinbar zu gestalten, um beruflich-finanzielle Risiken durch Elternschaft zu minimieren und jungen Paaren eine egalitäre Rollenverteilung in der Einkommenssicherung und Kinderbetreuung zu ermöglichen.
- Hierbei richten sich die Zielsetzungen keineswegs nur auf einen quantitativen Ausbau der Betreuungsangebote, sondern auch auf deren Qualität, um dem Anspruch einer kindge-

5 Herausforderungen bei der Gestaltung des Ausbaus von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren

Kapitel I.

Seite 5

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

rechten Förderung und einer Unterstützung kindlicher Entwicklungspotenziale gerecht zu werden. Zentral ist hierbei die enge Verschränkung von Bildung, Betreuung und Erziehung, die seitens der Familienpolitik betont wird und die es – soweit es der Rahmen der föderalstaatlichen Aufgabenverteilung zulässt – zu entwickeln gilt.

- | Die Vorverlagerung der staatlich garantierten Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern auf die Altersgruppe der Ein- bis Dreijährigen macht es erforderlich, Zuständigkeiten neu zu verteilen und damit auch die Kooperation mit den Eltern neu zu justieren. Lag die Verantwortung für Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern bis zum vollendeten dritten Lebensjahr bislang fast ausschließlich bei den Eltern, so wird sie zukünftig im Rahmen eines Kooperationsverhältnisses von Familie und öffentlich garantierter Trägerschaft gemeinschaftlich ausgeübt. Entsprechend gilt es, hierfür geeignete Formen der Erziehungspartnerschaft zu entwickeln und zu stärken.²
- | Im Zuge dieser Kooperation liegt es nahe, Chancen aufzugreifen, um Familien in der Gestaltung ihrer Beziehungen und Interaktionen zu fördern und die Entwicklung von Elternkompetenzen im Handlungsfeld der Familienpolitik zu unterstützen. Insbesondere dort, wo die Möglichkeiten einer Förderung kindlicher Entwicklungspotenziale innerhalb der Familie begrenzt sind, gilt es Angebote zu entwickeln und zugänglich zu machen, die Eltern darin unterstützen, ihren Kindern möglichst frühzeitig eine entwicklungsförderliche Erziehung und anregungsreiche Förderung zukommen zu lassen.
- | Im Sinne der Qualitätssicherung frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung dürfen diese Optionen eine Bezahlung der elterlichen Betreuung ausschließen, die an der Nichtinanspruchnahme der öffentlichen Betreuungseinrichtungen anknüpft.

² Siehe Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2005.

II.

Ausbau der Tagesbetreuung und Qualitätssicherung gehören zusammen

2.1 Ausgangslage: Gegenwärtige Betreuungssituation

Trotz aller schon eingeleiteten politischen Initiativen ist das Angebot an Betreuungsplätzen für unter Dreijährige nach wie vor sehr gering. Im Jahr 2006 waren von den ca. 2,1 Mio. Kindern unter drei Jahren in Deutschland 287.000 – das sind 13,6% – in einer familienergänzenden Betreuung.³ In 250.000 Fällen (88,5%) handelte es sich dabei um einen Betreuungsplatz in einer Tageseinrichtung und in 33.000 Fällen (11,5%) um einen Tagespflegeplatz.

Zwischen den westlichen (8,0%) und östlichen (39,7%) Bundesländern sind die geschichtlich bedingten Unterschiede im Betreuungsangebot sehr groß.⁴ Dies gilt vor allem für die älteren Kinder in diesem Altersbereich. Während von den Kindern unter einem Jahr im Westen nur 1,5% und im Osten 6% einen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen, steigt dieser Anteil bei den Ein- bis Zweijährigen auf 5,4% im Westen und 40,4% im Osten und bei den Zwei- bis Dreijährigen auf 16,7% im Westen und 72,6% im Osten. Während also im Osten ein hinreichend großes Angebot besteht, verläuft der Ausbau der Betreuungseinrichtungen – gemessen an den Zielen des TAG – im Westen zu langsam. Seit 2002 hat sich das Angebot an Betreuungsplätzen in den westlichen Bundesländern lediglich verdoppelt und ist von einer Versorgungsquote von 3,9% auf 8% gestiegen. Es ist damit noch weit von den im TAG vorgegebenen 17% entfernt. Vor diesem Hintergrund erscheint das nunmehr angestrebte Ausbauziel einer Versorgungsquote von 35% bis zum Jahr 2013 in Westdeutschland nur sehr schwer erreichbar.

Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland zeigen sich auch hinsichtlich der Art der Tagesbetreuung. Im Osten wird vor allem eine Betreuung in Tageseinrichtungen angeboten, Tagespflegeplätze machen hier nur einen Anteil von 7,8% aus, während dieser Anteil in Westdeutschland 15% beträgt.

Bei den Tageseinrichtungen überwiegt die altersgemischte Betreuung. Die reine Krippenbetreuung ist dagegen vor allem im Westen eher selten. Insgesamt werden nur 32,1% der unter Dreijährigen so betreut (W: 15,3%; O: 55,7%). Etwa die Hälfte besuchen altersgemischte Gruppen bzw. Einrichtungen, in denen es alterseinheitliche und altersgemischte Gruppen gibt. 17,3% besuchen dagegen einen Kindergarten, der für unter Dreijährige geöffnet wurde.

³ Vgl. dazu und zum Folgenden ausführlich Deutsches Jugendinstitut 2008.

⁴ Zur gegenwärtigen Situation vgl. Deutsches Jugendinstitut 2008. Zur Ausgangslage nach 1989 s. a. Wissenschaftlicher Beirat 1991.

Dieser Anteil beträgt in den westdeutschen Ländern 31,1%, da vor allem hier aufgrund der jüngsten demografischen Entwicklung die Kindergartengruppen nicht ausgelastet sind. Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob damit den spezifischen Bedürfnissen der unter Dreijährigen angemessen Rechnung getragen werden kann. Dies gilt umso mehr, als vor allem im Westen die Gruppengröße im Kindergarten bei Aufnahme von Zweijährigen kaum reduziert wird und durchschnittlich 22–23 Kinder beträgt (im Osten 16–20 Kinder). Gruppen, die ausschließlich von Kindern unter drei Jahren besucht werden, haben zwar eine vergleichsweise geringe Gruppengröße von durchschnittlich 11 Kindern, überschreiten damit aber trotzdem alle auch international formulierten Empfehlungen.

Auch bei der Tagespflege zeigt sich eine erhebliche Streuung in der Zahl der Betreuungsverhältnisse. In den westlichen Bundesländern betreut jede zweite Tagespflegeperson nicht mehr als ein Kind, ein Viertel unter den Tagespflegepersonen betreut zwei Kinder. Nur vergleichsweise selten werden drei oder mehr Kinder betreut. In Ostdeutschland sieht man dagegen eine relative Gleichverteilung von einem bis zu fünf betreuten Kindern. Von den Betreuungspersonen verfügen 30% über eine pädagogische oder soziale Berufsausbildung. In Ostdeutschland liegt dieser Anteil mit 40,4% deutlich höher als in Westdeutschland mit 27,4%. 56% der Tagespflegepersonen weisen im Osten wie im Westen einen fachfremden Berufsabschluss auf. Der Anteil der Tagespflegepersonen ohne irgendeine Berufsausbildung fällt damit in Westdeutschland mit 15,1% deutlich höher aus als in Ostdeutschland (2,9%). Auch Qualifizierungsmaßnahmen werden in Ostdeutschland mit 78,5% deutlich häufiger in Anspruch genommen als in Westdeutschland mit 55,5%.

Insgesamt zeigen diese Zahlen, dass die gegenwärtige Betreuungssituation regional stark variiert, aber insgesamt von den nunmehr angestrebten politischen Zielen noch weit entfernt ist. In quantitativer Hinsicht gilt dies vor allem für die westdeutschen Bundesländer. Eine qualitative Verbesserung ist in Ost und West gleichermaßen erforderlich.

2.2 Begriffsklärung: Die Trias „Bildung, Betreuung und Erziehung“

Der Förderungsauftrag von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege umfasst deren Bildung, Betreuung und Erziehung; dies bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Die Förderung soll sich am Alter und Entwicklungsstand des Kindes sowie an seinen Interessen und Bedürfnissen orientieren (vgl. § 22 Abs. 3 SGB VIII). Über die Inhalte dieser Begriffe, ihre Abgrenzung sowie ihren Zusammenhang wird in der Fachwelt allerdings kontrovers diskutiert.

Die Interpretation der Begriffe Bildung, Betreuung und Erziehung, mit denen die Aufgaben von Tageseinrichtungen für Kinder beschrieben werden, muss auf die geschichtlichen Traditionen der Frühpädagogik sowie der frühpädagogischen Profession und Praxis Bezug nehmen und – insbesondere im Hinblick auf die unter Dreijährigen – pädagogische, psychologische und neurowissenschaftliche Forschungsbefunde berücksichtigen. Insbesondere gilt dies für den Begriff der Bildung: **Bildung** ist nicht mit schulischer Bildung, d. h. mit einer unterrichtlich vermittelten Aneignung von Wissen und Fähigkeiten gleichzusetzen. Viel-

mehr meint Bildung die lebenslange aktive Aneignung der Welt, der Kultur (einschließlich deren Symbolsystemen, wie z. B. Sprache) und Natur, die mit der Geburt beginnt. In dieser Perspektive ist der Kindergarten von seinen geschichtlichen Anfängen an als Bildungseinrichtung konzipiert worden; Fröbels „Spielgaben“ und Maria Montessoris „Materialien zur Sinnesübung“ sind in diesem Sinne als entwicklungsangemessene Bildungsmittel zu verstehen. Die weitere Entwicklung der pädagogischen Konzepte für den Kindergarten seit den Bildungsreformen der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts (Kindergarten als „Elementarbereich“ des Bildungswesens) bis hin zu den neuen Bildungs- und Erziehungsplänen in allen Bundesländern schließen an diese Tradition an.⁵

Es trifft zwar zu, dass die Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren sowohl in Deutschland als auch international im Unterschied zum „klassischen“ Bereich des Kindergartens lange Zeit überwiegend als Fürsorge für eine kleine Klientel von Kindern aus sozial benachteiligten Familien aufgefasst worden sind. Immer dann jedoch, wenn es zu einem verstärkten Ausbau solcher Einrichtungen gekommen ist (wie beispielsweise in der ehemaligen DDR, in Frankreich sowie in einigen anderen europäischen Ländern), ist deren Fürsorgercharakter durch die Betonung der Aufgaben der Bildung ergänzt worden – eine Entwicklung, die durch wissenschaftliche Befunde über die besonders stark ausgeprägte Lernfähigkeit (und auch Verletzlichkeit) der Kinder in den ersten Lebensjahren unterstützt wird. Gerade in den vergangenen Jahrzehnten hat die Säuglings- und Kleinkindforschung eindringlich aufgezeigt, wie komplex die Entwicklungsprozesse in den ersten Lebensjahren im neurologischen, sensu-motorischen, kognitiven und sprachlichen Bereich, im Bereich der Aufmerksamkeits- und Handlungssteuerung und in der Ausbildung sozial-emotionaler Kompetenzen sind.⁶ Vor allem jedoch hat die Forschung auch differenziert aufgezeigt, wie die jeweiligen Interaktionserfahrungen und Anregungsbedingungen Einfluss auf die Kompetenzentwicklung der Kinder nehmen. So belegen internationale Interventionsstudien, dass gerade in den ersten Lebensjahren Lern- und Förderangebote, die qualitativ hochwertig auf die alterstypischen Bedürfnisse, Entwicklungsprozesse und Lernbereitschaften der Kinder abgestimmt sind, nachhaltig positive Auswirkungen auf deren kognitiv-sprachliche, soziale und Persönlichkeitsentwicklung haben, die sich bis ins Erwachsenenalter erstrecken.⁷ Derartige Befunde zur Bedeutung früher Anregungsbedingungen haben in den angelsächsischen Ländern den Ausbau von frühkindlichen Betreuungsangeboten mit explizitem Bildungsanspruch deutlich befördert.⁸

Die Bildungs- und Erziehungspläne einiger Bundesländer (z. B. Hessen) haben diesen Erkenntnissen Rechnung getragen, indem sie die Adressaten auf die unter Dreijährigen (und auch auf Schulkinder) ausgedehnt haben. Damit verlieren die Tageseinrichtungen für unter dreijährige Kinder – unbeschadet ihrer administrativen Zuordnung zum Sozial- oder Gesundheitswesen – ihren ausschließlichen Charakter der Zuordnung zur öffentlichen Fürsorge, dessen Begründung darin liegt, dass den Familien der betroffenen Kinder Defizite im Hinblick auf ihre Bildungs- und Erziehungskapazitäten zugeschrieben werden. Stattdessen wird ihnen nun ebenso wie dem Kindergarten eine familienergänzende und familienunterstützende Funktion zugeschrieben. Dieser Perspektivenwechsel kommt in Deutsch-

5 Eine Synopse der Bildungspläne der Länder findet sich im Anhang.

6 Zum Überblick siehe Rauh 2002.

7 Z. B. Brooks-Gunn u. a. 2003, Heckman 2006, Huston 2008.

8 Vgl. Huston 2008.

land insbesondere in der vorgesehenen Verankerung des Rechtsanspruchs auf einen Platz in öffentlicher Kleinkinderziehung auch für ein- bis dreijährige Kinder zum Ausdruck.

Der Begriff **Betreuung** umschreibt die umfassende Sorge für das leibliche und seelische Wohl bzw. Wohlbefinden der Kinder. Betreuung umfasst Pflege und Gesundheitsfürsorge, aber auch emotionale Zuwendung und soziale Anerkennung. Seit ihren geschichtlichen Anfängen sind Kindergarten und öffentliche Kleinkinderziehung mit den Folgen der industriellen Arbeitsteilung, d. h. mit der Trennung von Familienhaushalt und Erwerbsarbeit, begründet worden, die dazu führten, dass die Betreuungsleistungen bzw. die für Kinder notwendige Zeit des Umgangs mit Erwachsenen nicht mehr allein von den Familien erbracht werden können. Dabei hat sich eine hohe Qualität der Betreuung als unabdingbare Voraussetzung nicht nur für das physische und emotionale Wohlbefinden der Kinder, sondern auch für die Anregung und Aufrechterhaltung deren Bildungsbereitschaft und Lernfähigkeit erwiesen.⁹ Insbesondere in den ersten Lebensjahren gehört die Erfahrung zuverlässiger emotionaler Bindungen zu den wichtigsten Voraussetzungen für eine positive Entwicklung des Kindes: Eine sichere Bindung vermittelt Schutz und Vertrauen, erleichtert die emotionale Bewältigung belastender Situationen, fördert positive soziale Orientierungen und Kompetenzen und bietet die emotionale Basis für die Explorationsfreude des Kindes, mithin auch für nachhaltige Bildungsprozesse. Wenngleich die ersten Bindungsbeziehungen im Kontext der Familie entstehen, betreffen sie doch keineswegs nur exklusiv Eltern und Kinder, sondern können auch zu anderen Betreuungspersonen, nicht zuletzt Erzieherinnen und Erziehern, entwickelt werden. Hierin liegt gleichermaßen eine Chance wie auch eine Herausforderung. So stellt die außerfamiliale Betreuung per se – anders als zunächst befürchtet – keinen Risikofaktor für die Qualität der Bindung zwischen Eltern und Kindern dar.¹⁰ Die Bindungsbeziehung zu Eltern und Erzieherinnen und Erziehern scheint auch nicht in einem Konkurrenzverhältnis zu stehen, sondern reflektiert eher spezifische Interaktionserfahrungen der Kinder mit der jeweiligen Bindungsperson im jeweiligen Kontext. Wesentlich befördert wird eine sichere Bindung im Familienkontext wie auch in kleinen Gruppen (z. B. bei der Betreuung durch eine Tagesmutter oder einen Tagesvater) vor allem durch die Feinfühligkeit, mit der die Betreuungsperson ihr Verhalten auf die Bedürfnisse des Kindes je nach Situation und Entwicklungsstand abstimmt.¹¹ Im größeren Gruppenkontext allerdings kommen noch andere Faktoren zum Tragen, die eher das gruppenorientiert empathische Erziehverhalten reflektieren.¹² Wenngleich tragfähige empirische Befunde zur kurz- und längerfristigen Wirkung der Bindungsqualität zwischen Erzieherinnen und Erziehern und Kindern auf die Kompetenzförderung von Kindern noch vergleichsweise rar sind, legen sie doch nahe, dass der systematische Zusammenhang zwischen Betreuung/Bindung und Bildung als ein wichtiges Kriterium der Qualitätssicherung in den öffentlichen Angeboten für unter dreijährige Kinder berücksichtigt werden muss.

Der Begriff **Erziehung** umschreibt die Gesamtheit der Verhaltensweisen und Aktivitäten der Erwachsenen (Eltern und Fachkräfte) im verantwortlichen Umgang mit Kindern. Erziehung umfasst die genannten Leistungen der Betreuung ebenso wie die Aufforderung und Anregung der Kinder zur Bildung. Außerdem umfasst Erziehung das Vorleben und die Vermittlung von Regeln, Normen und Werten, welche die Fortsetzung (und Erneuerung) von Kul-

9 Vgl. Ahnert 2004a,b, Grossmann/Grossmann 2006.

10 Rauh 2002, Ahnert 2004b.

11 De Wolff/van Ijzendoorn 1997, van den Boom 1994, 1995.

12 Ahnert 2004b.

tur und Gesellschaft in der Generationenfolge gewährleisten können. Durch die Erziehung in den ersten Lebensjahren werden die lebenslang wirksamen Grundlagen der Persönlichkeitsentwicklung gelegt. Die Aufgaben der Erziehung in den ersten Lebensjahren verlangen auf Seiten der Erwachsenen (Eltern und Fachkräfte) ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen, Wissen sowie Beziehungs- und Erziehungskompetenzen. So stellt etwa das wachsende Bedürfnis der Kinder nach Selbstständigkeit und Individualität im Zuge ihrer Kompetenzentwicklung in den ersten Jahren die Erziehungspersonen mitunter vor beträchtliche Herausforderungen („Trotzalter“).¹³ Hier gilt es einerseits, der kindlichen Willensbildung Rechnung zu tragen und Autonomiebestrebungen in der kindlichen Zielverfolgung und Handlungsregulation durch angemessene erzieherische Strategien gezielt zu fördern, andererseits aber auch eigene erzieherische Ziele und Ansprüche an das Verhalten der Kinder mit dessen verfügbaren Kompetenzen in Einklang zu bringen. Hierbei unterliegt die Bereitschaft der Kinder, auf die erzieherischen Bemühungen der Erwachsenen einzugehen (compliance) nicht nur individuellen Temperamenteigenschaften, sondern gründet sich auch und vor allem in der jeweiligen Interaktionsgeschichte und den Kooperationserfahrungen, die die Kinder in der Vergangenheit gemacht haben. Ein hohes Maß an Gegenseitigkeit, Engagement, Empathie und Vertrauen befördert seitens der Kinder die positive Bereitschaft, die erzieherischen Handlungsvorgaben ihrer Betreuungspersonen auch zu ihren eigenen zu machen und im Sinne einer „committed compliance“ aktiv zu befolgen statt sich nur situationsgebunden den Anweisungen zu fügen oder ihnen gar Widerstand zu leisten. Es liegt nahe, dass nicht nur die Passung bzw. Konkordanz von erzieherischen Vorgaben in Elternhaus und außerfamiliärer Betreuung den erzieherischen Prozess erleichtern, sondern dass dessen Erfolg auch dadurch befördert wird, wenn in beiden Kontexten ähnliche entwicklungsförderliche Erziehungsstrategien umgesetzt werden. Das Wohl der Kinder kann insofern nur gewährleistet werden, wenn diese Aufgaben gemeinsam, d. h. im Sinne einer engen **Erziehungspartnerschaft von Eltern und Fachkräften**, wahrgenommen und wenn im Hinblick auf die öffentlichen Angebote hohe Investitionen in die Professionalisierung der Fachkräfte und in die pädagogische Qualität getätigt werden.

2.3 Zur zentralen Bedeutung der Qualität

Der Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige bedarf spezifischer fachlicher Rahmenbedingungen, die bislang in den eher quantitativ ausgerichteten öffentlichen Diskussionen weitestgehend ausgeklammert bleiben. Obwohl der Gesetzgeber die Notwendigkeit gesetzlich verankerter Maßnahmen zur Qualitätssicherung deutlich macht, sind die Spielräume für deren Konkretisierung beträchtlich. Angesichts der in den ersten Lebensjahren besonders stark ausgeprägten Lernfähigkeit und Verletzbarkeit der Kinder ist es entscheidend, dass in allen Betreuungsangeboten ein hohes Niveau der pädagogischen Qualität sichergestellt wird. Wenn der Ausbau auch zu einer besseren Balance von Familie und Beruf beitragen soll, ist es wichtig, dass auch diejenigen elterlichen Bedarfe in Hinblick auf die Qualität berücksichtigt werden, welche den Dienstleistungscharakter der Betreuungsangebote betreffen. Dabei ist daran zu denken, dass sich Eltern z. B. Einrichtungen wünschen, die in der Nähe des Wohnortes oder des Arbeitsplatzes sind, deren Öffnungszeiten mit ihren Arbeitszeiten kompatibel sind, die eine Betreuung über die Ferienzeiten

¹³ Rauh 2002, S. 194 f.

abdecken etc. Primär sind es flexible und gleichzeitig verlässliche Betreuungsarrangements, die Eltern benötigen, wenn sie Familie und Erwerbstätigkeit vereinbaren. Bei den Maßnahmen zur Sicherung der Qualität sind insbesondere die folgenden Perspektiven zu berücksichtigen:

- In der Perspektive der **Kinder** zielt die Sicherung pädagogischer Qualität darauf ab, dass ihre grundlegenden Bedürfnisse nach Zuwendung und Anregung erfüllt und die Kinder in ihren Bildungsprozessen sowie in der Meisterung ihrer Entwicklungsaufgaben umfassend und individuell unterstützt und gefördert werden; Voraussetzung dafür ist die wechselseitige Verbindung zwischen den grundlegenden Aufgaben der Bildung, Betreuung und Erziehung;
- in der Perspektive der **Eltern** bzw. Familien zielt die Sicherung der Qualität auf verlässliche und bedarfsgerechte Angebote (z. B. flexible Öffnungszeiten), auf die Unterstützung und Anregung nicht nur der kindlichen Kompetenzen, sondern auch der elterlichen Beziehungs- und Erziehungskompetenzen und die Etablierung einer engen Erziehungspartnerschaft zwischen Fachkräften und Eltern;
- in der Perspektive der **Gesellschaft** zielt die Qualitätssicherung darauf ab, die Tageseinrichtungen zu Ausgangs- bzw. Knotenpunkten für die Vernetzung aller wichtigen Dienstleistungsangebote für Kinder und Familien im Gemeinwesen auszubauen.

Betreuungseinrichtungen, die in diesem Sinne eine hohe Betreuungsqualität bieten, schaffen die Voraussetzung für eine möglichst gute Humanvermögensbildung der nächsten Generation, die der gesamten Gesellschaft zugute kommt.¹⁴ Sie sind damit als Investitionen in die nächste Generation anzusehen, indem durch geeignete Förderung von Anfang an die Leistungsfähigkeit der nächsten Generation gesteigert wird und soziale „Reparaturkosten“ vermieden werden können. So ist mit etlichen Studien nachgewiesen worden, dass eine frühe, pädagogisch qualitativ gute institutionelle Förderung von Kindern eine enorme Bedeutung für den weiteren Bildungs- und Lebensweg von Kindern hat.

Kinder, die Tageseinrichtungen besucht haben, erzielen bei den kognitiven und sozialen Kompetenzen bessere Ergebnisse, werden seltener vom Schulbesuch zurückgestellt, zeigen bessere schulische Leistungen, bleiben in der Schule weniger sitzen, sind sozial besser integriert und erwerben später höhere Schulabschlüsse.¹⁵ Dies gilt insbesondere für Kinder aus anregungsarmen Familien. Volkswirtschaftlich betrachtet führt dieser individuelle Nutzen, der Kindern zukommt, zu geringeren Ausgaben z. B. im Bereich öffentlich finanzierter Bildung. Auch die Kosten für Nachqualifizierungsmaßnahmen bei Jugendlichen wie auch für nicht erfolgreiche Bildungsteilnehmerinnen und Bildungsteilnehmer könnten bei frühzeitiger Förderung wahrscheinlich erheblich reduziert werden.¹⁶ Langfristig ergeben sich durch das verbesserte Humanvermögen eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und eine Reduzierung der Sozialkosten. Vor allem in verschiedenen US-amerikanischen Kosten-Nutzen-Analysen zu speziellen Programmen der frühkindlichen Förderung kann ein erheblicher gesamtwirtschaftlicher Nutzenvorteil nachgewiesen werden.¹⁷

14 Vgl. zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen einer hohen Humanvermögensbildung der nächsten Generation Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2001.

15 Vgl. z. B. Spieß 2007.

16 Vgl. z. B. Klein 2005, S. 73, sowie Anger/Plünnecke 2007, S. 10 ff.

17 Vgl. dazu ausführlicher Spieß 2007 und 2004 sowie Heckman/Masterov 2007 und Carneiro/Heckman 2003. Eine Simulationsstudie der Wirkungen frühkindlicher Förderung auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum in Deutschland wurde vom IW Köln vorgelegt (vgl. Anger/Plünnecke/Tröger 2007).

Dieser volkswirtschaftliche Nutzen von frühkindlicher Bildung entsteht allerdings nur bei hoher Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote.¹⁸ Ökonomisch betrachtet ist also die Sicherstellung einer pädagogisch hohen Qualität die Voraussetzung dafür, dass es sich um rentable Investitionen in das künftige Humanvermögen der Volkswirtschaft handelt. Nur eine pädagogisch gute Qualität einer Kindertageseinrichtung führt dazu, dass der kindbezogene gesamtwirtschaftliche Nutzen, den Kindertageseinrichtungen für eine Gesellschaft haben können, auch tatsächlich realisiert werden kann. Neben der pädagogischen Qualität sind aber auch die anderen, nicht pädagogischen bedarfsorientierten Aspekte wichtig, wenn es darum geht, dass der grundsätzlich erzielbare gesamtgesellschaftliche Nutzen aus einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen erzielt werden kann.

Maßnahmen zur Sicherung der pädagogischen und auch der nicht pädagogischen Qualitäts-elemente müssen sich auf alle Betreuungsangebote beziehen; sie gelten für institutionelle Angebote ebenso wie für die Familientagesbetreuung und schließen auch die Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsqualität in den Familien selbst.

2.4 Bezugsrahmen für die Erfassung pädagogischer Qualität

Konzepte und Messinstrumente der pädagogischen Qualität dienen in erster Linie dem Zweck, diejenigen Faktoren in der Umwelt des Kindes – sei es die Tageseinrichtung, die Tagespflege oder die Familie – zu bestimmen und zu erfassen, die geeignet sind, die Entwicklung der Kinder angemessen zu unterstützen, anzuregen und zu fördern. Die dazu erforderlichen Erkenntnisse sind durch Erfahrungen in der Praxis, insbesondere aber durch empirische Untersuchungen einschließlich einer echten Wirkungsforschung hervorgebracht worden. Beispielsweise ist gut belegt, dass in den ersten Lebensjahren der Kinder die Erfahrung einer sicheren emotionalen Bindung an erwachsene Bezugspersonen eine der wichtigsten Voraussetzungen für gelingende Entwicklungs- und Bildungsprozesse darstellt.¹⁹ Mit Blick auf Tageseinrichtungen bedeutet dies, dass die Erfahrung einer sicheren Bindung zu den wichtigsten Aspekten der pädagogischen Qualität gehört. Indikatoren für „gute“ Qualität liegen in dieser Hinsicht in einem günstigen Personalschlüssel (3–5 Kinder pro Fachkraft), in der Kontinuität der personalen Beziehungen sowie in kindorientierten Verhaltensweisen wie Feinfühligkeit, Zuwendung, intensiver Kommunikation und Anerkennung.

Für die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Qualitätsmerkmalen der Umwelt und Maßen der kindlichen Entwicklung ist entscheidend, was mit den Begriffen der Qualität und der Entwicklung gemeint ist. Was den Begriff der Entwicklung betrifft, so vertritt der Wissenschaftliche Beirat hierzu einen interaktionistischen bzw. transaktionalen Ansatz. Dieser versteht Entwicklung als ein miteinander verschränktes System wechselseitiger Einflüsse von Person und Umwelt. Nach dieser Auffassung eignen sich Personen (einschließlich der Kinder in den ersten Lebensjahren) nicht nur die Umwelt aktiv an (dieser aktive Aneignungsprozess wird mit dem Begriff „Bildung“ umschrieben), sondern verändern diese auch, indem sie aktiv gestaltend in sie eingreifen. Die Umwelt wirkt ihrerseits auf die Person ein, gegebenenfalls als eine vom Menschen bereits veränderte und somit als eine neue Aus-

¹⁸ Vgl. dazu insbesondere Lynch 2004 oder zusammenfassend Karoly et al. 2006.

¹⁹ Vgl. z. B. Grossmann/Grossmann 2006.

gangslage für die Entwicklung. Dieser Prozess gilt gleichermaßen für die Auseinandersetzung der Person mit ihrer materiellen und sozialen Umwelt.²⁰

In der pädagogischen Qualitätsforschung²¹ werden vier Dimensionen der Qualität unterschieden. Drei Dimensionen – Orientierungsqualität, Strukturqualität und Prozessqualität – gelten mit Blick auf die Aufgaben der Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder als Ausdrucksformen von Input-Qualität, die in Wechselwirkung zueinander stehen. Die vierte Dimension, das Niveau der kindlichen Entwicklung, kann – allerdings unter Vorbehalten (siehe unten) – als Ausdruck von Ergebnisqualität verstanden werden. Im Hinblick auf alle genannten Dimensionen ist zu berücksichtigen, dass in die Definition von Qualität sowie in die Beschreibung und Bewertung von Indikatoren für Qualität normative Prämissen eingehen, die geprägt werden von kulturellen Traditionen und politischen Systembedingungen, vom Forschungsstand und von vorgängigen Praxiserfahrungen. Diese normativen Prämissen – z. B. ein Konsens darüber, was unter „gelungener Persönlichkeitsentwicklung“ und unter „entwicklungsangemessener Bildung“ verstanden wird – sollten bei allen Maßnahmen der Qualitätssicherung offengelegt werden, um den Eindruck einer vermeintlichen objektiven Realität zu relativieren.²²

Strukturqualität beschreibt die situationsunabhängigen, zeitlich stabilen Rahmenbedingungen in den Betreuungsangeboten für Kinder, wie z. B. Gruppengröße, Erzieher-Kind-Schlüssel, Ausbildung und berufliche Erfahrung sowie verfügbare Räume und deren Ausstattung. Diese Rahmenbedingungen wirken sich förderlich oder erschwerend sowohl auf die Umsetzung von pädagogischen Orientierungen im Alltag (siehe unten) als auch auf die Realisierung von Prozessqualität (siehe unten) aus. Strukturqualität repräsentiert diejenige Dimension von Qualität, die einer direkten politischen Steuerung zugänglich und von dieser abhängig ist. Dies gilt insbesondere für monetäre Investitionen in die Infrastruktur und Ausstattung der Betreuungsangebote sowie in die Professionalisierung (Aus- und Weiterbildung) der Fachkräfte bzw. Tagespflegepersonen. Die Sicherung einer hohen Strukturqualität hat zur Voraussetzung, dass ein Konsens über die dafür erforderliche politische Prioritätensetzung erzielt wird und angemessene Finanzierungsmodelle gefunden werden (siehe dazu Punkt 4.3).

Orientierungsqualität beschreibt die Vorstellungen, Ziele, Werte, Überzeugungen und Einstellungen, unter denen die an den Erziehungs- und Bildungsprozessen beteiligten Erwachsenen handeln. Sie stellt eine wesentliche Grundlage für das Ethos und das „Klima“ einer Einrichtung (und auch einer Familie) sowie für die Auswahl und Realisierung von Konzepten der Bildung, Betreuung und Erziehung dar. Die Determinanten von pädagogischen Orientierungen liegen in der Lebens- und Lerngeschichte jedes einzelnen Erwachsenen, einschließlich der Lernerfahrungen in der Aus- und Weiterbildung und in der beruflichen Praxis, sowie in den jeweils vom „Zeitgeist“ geprägten Überzeugungen.

²⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat 1998, S. 101.

²¹ Vgl. z. B. Tietze 1998.

²² Vgl. Dahlberg/Moss/Pence 1999; Honig/Joos/Schreiber 2004.

Prozessqualität beschreibt die Gesamtheit der Interaktionen und Erfahrungen, die das Kind in der Gruppe mit seiner sozialen und räumlich-materialen Umwelt macht. Sie prägt den pädagogischen Alltag und entscheidet (neben und zusammen mit der Prozessqualität in der Familie) über die Chancen eines jeden Kindes, die in ihm angelegten Potenziale zu entwickeln. Zu einer angemessenen Prozessqualität gehören eine Betreuung des Kindes und ein Umgang mit ihm, die seiner Sicherheit und Gesundheit dienen, Interaktionsformen, die entwicklungsgemäße Aktivitäten des Kindes anregen, seine emotionale Sicherheit und sein Lernen unterstützen, sowie ein räumlich-materiales Arrangement mit einem reichhaltigen Anregungspotenzial für ein breites Spektrum an Bildungsaktivitäten.

Ergebnisqualität wird an Maßen der kindlichen Entwicklung festgemacht. Damit ist gemeint, dass der jeweilige Entwicklungsstand von Kindern in seiner Abhängigkeit von den genannten Dimensionen der Ergebnisqualität verstanden wird. Tatsächlich belegt die empirische Wirkungsforschung, dass sich unterschiedliche pädagogische Qualität in unterschiedlichen Durchschnittswerten der kindlichen Entwicklung (Niveau der Selbstständigkeit des Kindes und seiner Fähigkeit zur Bewältigung von alltäglichen Lebenssituationen, soziale Kompetenzen im Umgang mit anderen Kindern und mit Erwachsenen, kognitive und sprachliche Entwicklung) niederschlägt und auch für den weiteren Bildungsweg der Kinder (Schulleistungen) folgenreich ist.

Wenn die kindliche Entwicklung hier als Kennzeichen der Ergebnisqualität betrachtet wird, so heißt dies auch, dass umgekehrte Einflüsse der Kinder auf ihre Umwelt – hier: auf die Gestaltung erzieherischer Interaktionen in außerfamilialen Betreuungseinrichtungen – beachtet werden müssen; denn Kinder sind auch aus dieser Perspektive als Akteure zu sehen, die durch Selbststeuerung, aber auch unbeabsichtigt oder gar ungewollt ihre Entwicklungsverläufe mitbestimmen. Entsprechend sollte sich die Ergebnisqualität einer Einrichtung unter anderem daran bemessen, inwieweit ungünstige Entwicklungsverläufe, die auch durch die Kinder selbst in bestimmte Bahnen gelenkt werden (z. B. sozialer Rückzug, Provokation aggressiver Reaktionen), durch professionelles Handeln gebremst werden können.

Im Rahmen der Interventionsforschung ist dies weitaus gebräuchlicher, da hier Verhaltens- und Entwicklungsbesonderheiten der Kinder nicht nur als Ergebnis, sondern auch als Voraussetzung zu Beginn der Maßnahme bzw. Intervention berücksichtigt werden. Allzu deterministische Sichtweisen, die nur von einer einseitigen Richtung der Beeinflussung ausgehen, relativieren sich spätestens an dieser Stelle. Differenziertere Zugänge schärfen auch den Blick für die hohe Variabilität der frühkindlichen Entwicklung unter individuellen, geschlechtsspezifischen und kulturellen bzw. subkulturellen/ethnischen Aspekten. Entsprechend problematisch ist die Orientierung an Durchschnittswerten der Entwicklung, die für eine Evaluation der Ergebnisqualität vielfach noch charakteristisch ist. Allerdings ist ein solcher nivellierender Zugang keineswegs ein notwendiges Übel, das man in Kauf nehmen müsste. Und schließlich gilt: Entwicklungsverläufe als Merkmal der Ergebnisqualität zu betrachten heißt auch nicht, dass die Bedeutung anderer Betreuungs- und Erziehungskontexte zu vernachlässigen sei. Gerade die anspruchsvollere Qualitätsforschung ist in hohem Maße für das Zusammenspiel unterschiedlicher Entwicklungsumwelten sensibilisiert und hat aufgezeigt, dass die Familie für die kindliche Entwicklung einen wesentlich gewichtigeren Einflussfaktor darstellt als die öffentlichen Einrichtungen. Die Wirkung der Qualität

von Tageseinrichtungen für Kinder muss daher immer in Verbindung mit der Wirkung der Qualität der Herkunftsfamilien der Kinder betrachtet werden.

Es dürfte deutlich geworden sein, dass der Rückgriff auf Merkmale der kindlichen Entwicklung keine einfache Lösung für die Qualitätsfrage bereithält. Gleichwohl liefern Informationen über die kindliche Entwicklung einen zentralen Maßstab zur Bewertung von „input“-Merkmale der Betreuungseinrichtung und ergänzen diese damit auf entscheidende Weise. Sinnvolle Qualitätskontrollen werden immer beides – input und Ergebnis – im Blick behalten müssen, umso mehr, wenn die Wirkung bestimmter pädagogischer Praxen insgesamt nur wenig empirisch überprüft wurde.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

2.5 Qualitätsentwicklung

2.5.1 Ein die Familien integrierender Ansatz der Qualitätsentwicklung

Zur nachhaltigen Sicherung einer hohen Qualität der Rahmenbedingungen des Aufwachsens aller Kinder plädiert der Beirat für einen die Familien integrierenden Ansatz. Er verbindet die bereits genannten Perspektiven der Kinder, der Eltern und des Sozialraums. Und er zielt auf eine neue und bessere Integration der öffentlichen und der elterlichen Sorge für Kinder, die geeignet ist, durch Stärkung des Informationsaustauschs zwischen Tageseinrichtung und Eltern, durch Ausweitung von Partizipationsspielräumen der Familien und durch tragfähige Kooperationsstrukturen in der Gestaltung der Erziehungspraxis das Wohl aller Kinder sowie eine angemessene Unterstützung und Anregung ihrer Entwicklungs- und Bildungsprozesse zu gewährleisten. Dabei geht es um die Praxis einer engen Erziehungspartnerschaft zwischen Tageseinrichtungen für Kinder bzw. Angeboten der Familientagesbetreuung und Eltern.²³ Es geht aber auch um eine weitergehende Vernetzung der lokalen Dienstleistungen für Familien, wie sie beispielsweise in Familienzentren realisiert wird. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang Angebote, die Eltern in ihrer Rolle als Betreuer und Erzieher der Kinder stärken, ihre Involviertheit in die pädagogische Arbeit sichern, und – direkt oder indirekt – zur Unterstützung der elterlichen Beziehungs- und Erziehungskompetenzen beitragen. Denn die Familie wird auch nach dem geplanten Ausbau der öffentlichen Betreuungsangebote der erste und lebensbegleitend wichtigste und wirksamste soziale Ort der Bildung, Betreuung und Erziehung bleiben.

Gerade angesichts der herausragenden Bedeutung der Familien liegt es nahe, im Hinblick auf die Bedürfnisse und Rechte der Kinder nicht nur für die öffentlichen Betreuungsangebote sondern auch für die Familien eine hohe Qualität der pädagogischen Prozesse zu fördern. Die Voraussetzungen hierfür sind jedoch je nach äußeren Lebensumständen und personalen Ressourcen der Eltern und je nach Gesundheit und Temperament der Kinder sehr unterschiedlich. In dem Anliegen, Eltern je nach ihren Möglichkeiten einzubeziehen (statt sie zu ersetzen) und sie in möglichst frühen Phasen der Familienentwicklung darin zu unterstützen, kompetente und hilfreiche Entwicklungsbegleiter ihrer Kinder zu sein, liegen

²³ Auf diese notwendige Partnerschaft zwischen Familien und Betreuungseinrichtungen und Schulen hat der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen bereits mehrfach hingewiesen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2002, 2005 und 2006).

besonders herausfordernde Aufgaben eines die Familien integrierenden Ansatzes der Qualitätssicherung. Durch die Stärkung kompetenter und engagierter Elternschaft kann, wie die Forschung zeigt, bereits in der frühen Kindheit ein Beitrag zur Chancengerechtigkeit für benachteiligte Kinder geleistet werden. In dieser Perspektive sollten Kinderkrippen zum Ausgangspunkt für „frühe Hilfen“ werden, die der Prävention von Kindeswohlgefährdung dienen.²⁴

Die hohen Erwartungen, die damit an die öffentlich finanzierten Betreuungsangebote (sowie an die mit diesen vernetzten Dienstleistungsangebote für Familien) gestellt werden, können allerdings – wie die einschlägige Forschung ebenfalls belegt – nur unter der Bedingung erfüllt werden, dass diese öffentlichen Betreuungsangebote ihrerseits eine hohe pädagogische Qualität aufweisen. Unter der hier eröffneten Perspektive eines die Familien integrierenden Ansatzes bezieht sich die pädagogische Qualität dann nicht nur auf die Gestaltung von kindlichen Beziehungs- und Lernerfahrungen im Kontext öffentlicher Betreuungsangebote, sondern auch auf die Sicherung der elterlichen Kooperationsbereitschaft durch Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung, auf die Verständigung über die jeweiligen Erziehungsziele und -stile zur Sicherung von Kontinuität und Synergie über die kindlichen Entwicklungskontexte hinweg und auf die Förderung elterlicher Erziehungs- und Beziehungskompetenzen durch geeignete Angebote im Netzwerk von Elternbildung und Beratung. So anspruchsvoll eine derartige Ausweitung des „pädagogischen Auftrags“ klingen mag: In der Vertrautheit der Betreuungseinrichtung für die Eltern liegt eine entscheidende Chance, die für breite Schichten die Schwelle senkt und damit den Zugang und die Nutzung entsprechender Beratungs- und Kursangebote erleichtern dürfte.

2.5.2 Erste Schritte der Qualitätsentwicklung: Curricula und Qualifizierungsmodelle für institutionelle Angebote sowie für die Familientagesbetreuung

Die Durchsetzung von hohen Qualitätsstandards in den Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder liegt letzten Endes in der Zuständigkeit/Verantwortung der Kommunen sowie der einzelnen Träger. Indes sollten und – das zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre – können dazu von den Ebenen des Bundes und der Bundesländer aus Vorgaben gemacht und Anregungen gegeben werden. Dabei ist zum einen an die Nationale Qualitätsinitiative zu denken, die partiell auch auf Kinderkrippen bezogen war und insofern als Beispiel für eine vom Bund gestartete Initiative dienen kann; allerdings sollten weitere vom Bund angestoßene Initiativen nicht bei der wissenschaftlichen Ergebnispräsentation stehenbleiben, sondern es bedarf auch einer Moderation des Bundes, wie entsprechende Empfehlungen umzusetzen sind. Zum anderen zeigen die gemeinsame Initiative der JMK und der KMK zur Entwicklung von Bildungsplänen für Tageseinrichtungen für Kinder und der Erlass von Bildungsplänen in allen Bundesländern, dass das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Trägern zur Qualitätsentwicklung wirksam beitragen kann.

²⁴ Vgl. z. B. Helmig u. a. 2007.

Bildungs- und Erziehungspläne sowie die Ausbildung von Fachkräften für institutionelle Angebote für unter dreijährige Kinder

Der von der JMK und KMK verabschiedete „Gemeinsame Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ (2004) hat den Anstoß für die Erarbeitung und den Erlass von Bildungs- und Erziehungsplänen für Kindergärten bzw. Tageseinrichtungen für Kinder in allen Bundesländern gegeben. Bildungs- und Erziehungspläne sind zwar kein geeignetes Instrument, um verbindliche Qualitätsstandards durchzusetzen, jedoch haben ihre Erarbeitung und Umsetzung einen Prozess der öffentlichen Aufwertung der frühen Bildung sowie einen Prozess der Professionalisierung der Fachkräfte in Gang gesetzt, die in ihrer Bedeutung und Wirkung nicht unterschätzt werden sollten. Dies gilt zunächst für die Tatsache, dass die Erarbeitung von Bildungs- und Erziehungsplänen alle Träger an einen Tisch bringt und ihnen einen Konsens über die grundlegenden Anforderungen an Bildung, Betreuung und Erziehung abverlangt. Außerdem haben die Bildungs- und Erziehungspläne wichtige neue Elemente der pädagogischen Arbeit – insbesondere die kontinuierliche Beobachtung und Dokumentation der Entwicklungs- und Bildungsprozesse der Kinder sowie regelmäßige Erziehungsgespräche der Fachkräfte mit den Eltern aller Kinder – eingeführt. Schließlich gehören zur Umsetzung der Bildungs- und Erziehungspläne verpflichtende Weiterbildungsmaßnahmen für die Fachkräfte in einem erheblichen Umfang.

Da die neuen Bildungs- und Erziehungspläne nur in wenigen Bundesländern auch auf die unter dreijährigen Kinder bezogen sind, sollte der erste und wichtigste Schritt der Qualitätsentwicklung darin bestehen, für diese Altersgruppe einen eigenen „gemeinsamen Rahmen“ der JMK und KMK zu verabschieden und in allen Bundesländern Bildungs- und Erziehungspläne für diese Lebens- und Entwicklungsphase zu erarbeiten und zu erlassen. Die Umsetzung dieser Bildungs- und Erziehungspläne muss, wie im Falle der bereits vorliegenden Pläne, mit einem verpflichtenden Weiterbildungsprogramm für die Fachkräfte verbunden werden.

Im Unterschied zu den Tageseinrichtungen für drei- bis sechsjährige Kinder ist es im Hinblick auf die institutionellen Angebote für unter Dreijährige nicht mit Weiterbildungsmaßnahmen für die bereits vorhandenen Fachkräfte getan. Vielmehr ist es angesichts der vorgesehenen zusätzlichen Bereitstellung von ca. 318.000 Plätzen in Tageseinrichtungen bis zum Jahre 2013 erforderlich, mindestens 50.000 zusätzliche Fachkräfte einzustellen und auf ihre verantwortungsvolle Tätigkeit angemessen vorzubereiten, wobei die letztendliche Anzahl des benötigten Personals vom angestrebten Betreuungsschlüssel, vom Nachfrageverhalten der Eltern und der Anzahl der bereits in Kindertageseinrichtungen tätigen Erzieherinnen und Erzieher, die angesichts der abnehmenden Zahl der Kinder für die Altersgruppe der unter Dreijährigen eingesetzt werden können, abhängt.²⁵ Dies bedeutet zum einen erhebliche Investitionen in den Auf- bzw. Ausbau einer Infrastruktur für die grundständige Ausbildung von Fachkräften einschließlich der dafür erforderlichen Infrastruktur frühpädagogischer Forschung, zum anderen muss ein Ausbildungskonzept entwickelt und umgesetzt werden, das geeignet ist, die künftigen Fachkräfte auf die spezifischen Anforderungen an Bildung, Betreuung und Erziehung der unter dreijährigen Kinder zu qualifizieren.²⁶ Dazu gehört beispielsweise, dass die Studierenden an Fachschulen die Möglichkeit erhalten

²⁵ Nach Berechnungen des DJI werden in Tageseinrichtungen ca. 50.000 zusätzliche Vollzeitstellen benötigt, bei Teilzeittätigkeit müssen entsprechend mehr Fachkräfte eingestellt werden (vgl. Rauschenbach/Schilling 2007).
²⁶ Vgl. z. B. Ahnert 2005.

müssen, in ihrer Ausbildung als Wahlpflicht den Schwerpunkt Krippenpädagogik wählen zu können.²⁷ Der Beirat begrüßt in diesem Zusammenhang die vonseiten der Bundesregierung angekündigte Qualifizierungsoffensive für Fachkräfte in Kinderkrippen. Sollten allerdings die diesbezüglichen Pressemeldungen zutreffen, wonach an eine an Hochschulen angesiedelte Ausbildung für Leitungskräfte gedacht ist, so gibt der Beirat zu bedenken, dass einer nachhaltigen Qualitätsentwicklung in Kinderkrippen nur dann gedient ist, wenn Leitungskräfte im Vorfeld oder begleitend zu einer Hochschulausbildung Berufserfahrung in der Praxis gesammelt haben.

Qualifizierungsmodelle für die Familientagesbetreuung

Neben den Tageseinrichtungen wird die Familientagesbetreuung eine wichtige Angebotsform für unter dreijährige Kinder sein. Der in § 22 SGB VIII formulierte Auftrag der Bildung, Betreuung und Erziehung gilt für Kindertageseinrichtungen und Familientagesbetreuung gleichermaßen. Dementsprechend müssen für die Familientagesbetreuung prinzipiell dieselben Kriterien pädagogischer Qualität gelten wie für Kindertageseinrichtungen. Allerdings können die Qualitätskriterien für die Familientagesbetreuung nicht auf dem gleichen Niveau festgelegt und eingefordert werden wie für Kindertageseinrichtungen, da es sich bei den Tageseltern auch dann, wenn sie gewisse Qualifizierungskurse absolviert haben (s. unten), nicht um Fachkräfte handelt.

Die Familientagesbetreuung bzw. – so lautet bislang der Fachterminus – Kindertagespflege²⁸ wird in § 23 SGB VIII als eigenständige Form der „Förderung von Kindern“ beschrieben; Tagespflegepersonen müssen „über vertiefte Kenntnisse hinsichtlich der Anforderungen der Kindertagespflege verfügen, die sie in qualifizierten Lehrgängen erworben oder in anderer Weise nachgewiesen haben“.

Die Förderung von Kindern in Tagespflege hat im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe lange Zeit ein Schattendasein geführt. Das zeigt sich daran, dass die Tagespflege in der Kinder- und Jugendhilfestatistik bis zum Jahr 2006 nicht erfasst worden ist sowie daran, dass es bislang keine überregionalen Regelungen der Qualifizierung und der Bezahlung von Tagespflegepersonen gibt. Die Rechtsgrundlage für die statistische Erfassung dieser Daten wurde erst mit dem 2005 verabschiedeten KICK geschaffen.²⁹ Regelungen zur Qualifizierung und Bezahlung von Tagespflegepersonen liegen im Kompetenzbereich der Länder. Bei der aktuellen Novellierung des SGB VIII sind zumindest für die Bezahlung Rahmenvorgaben in dem neu geschaffenen § 24 Abs. 2a vorgesehen.

Mit der Initiative zum Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige wurde eine Erhöhung des Anteils von Tagespflege an den Betreuungsplätzen zum erklärten Ziel der Politik, da sie als besonders flexible Form der Kinderbetreuung dem Wunsch der Eltern nach einer familiennahen Betreuung in besonderer Form entgegenkomme und damit entscheidend zu einer gleichberechtigten Teilhabe beider Elternteile, insbesondere aber von Frauen, am

²⁷ Vgl. Ebert 2008.

²⁸ Der Begriffswechsel wird in dem Handbuch „Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung“ (Jurczyk u. a. 2004) vorgeschlagen, das Ergebnis eines Entwicklungs- und Forschungsprojektes des BMFSFJ ist und am Deutschen Jugendinstitut München durchgeführt wurde. Damit soll einer Neuordnung der Tagespflege als Segment öffentlich regulierter Kinderbetreuung auch auf sprachlicher Ebene Ausdruck verliehen werden.

²⁹ Vgl. Kolvenbach/Taubmann 2006.

Arbeitsmarkt beitrage.³⁰ Angestrebt wird ein Anteil von ca. 30%, was einem zusätzlichen Angebot von ca. 130.000 Betreuungsplätzen entspricht. Hierfür werden nach Schätzungen etwa 47.000 zusätzliche Tagespflegepersonen gebraucht.³¹ Gleichzeitig sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Tagespflege auch in qualitativer Hinsicht auszubauen. Kindertagespflege soll mittelfristig zu einem anerkannten, angemessen vergüteten Berufsbild werden.³²

Dies macht eine grundlegende Reform der Tagespflege dringend erforderlich. Die wichtigsten Ansatzpunkte einer solchen Reform werden von Jurczyk u. a. 2004 vorgeschlagen. Insbesondere wird die Einrichtung eines „Fachdienstes Tagespflege“ empfohlen, der zahlreiche Aspekte wie Qualitätskriterien (z. B. Betreuungsstabilität) und Verfahren zur Qualitätsfeststellung (bis hin zu einem Gütesiegel), Verfahren der Qualifizierung, Zulassung und Praxisbegleitung, die Zusammenarbeit mit Jugendämtern, Verbänden und Trägerverbänden, Schritte zur Professionalisierung (Arbeitsstatus und soziale Absicherung) sowie Kosten und Finanzierung umfasst.

Zur Qualifizierung von Tagespflegepersonen wird ein zweiphasiges Modell eines Curriculums³³ vorgestellt, das in einer praxisvorbereitenden Einführungsphase die Grundlagen der Tagespflege in den Perspektiven von Tageseltern, Kindern und Eltern vermittelt und in einer praxisbegleitenden Vertiefungsphase insbesondere pädagogische und entwicklungspsychologische Grundlagen der Förderung von Kindern sowie Anforderungen an die Kooperation und Kommunikation mit Eltern behandelt.

Es liegt auf der Hand, dass die genannten Reformmaßnahmen der Tagespflege und nicht nur die Bezahlung der Tagespflegepersonen Kosten verursachen, die nur zu einem geringen Teil von den Eltern der betreuten Kinder aufgebracht werden können. So wird bspw. eine Beibehaltung der Pauschale in Höhe von 1.392 € für die „fachliche Begleitung“, wie in der Begründung zum Referentenentwurf des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) vorgesehen, für eine angemessene Qualifizierung nicht ausreichen.

2.5.3 Weitere Schritte der Qualitätsentwicklung

Der Erlass und die Umsetzung von Bildungsplänen sowie die Qualifizierung von Fachkräften können und sollten die Grundlage für weitere Schritte der Qualitätsentwicklung bilden. Es geht dabei um einen zeitlich ausgedehnten Prozess, der nur gelingen kann, wenn alle Beteiligten – die politischen Akteure auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen, die Trägerverbände, die Wissenschaft, die Fachkräfte und die Öffentlichkeit (insbesondere Eltern) – zusammenwirken. Es gibt gegenwärtig eine Vielfalt von didaktischen Ansätzen der Frühpädagogik, die für die Umsetzung hoher Qualitätsstandards in der Unterstützung und Förderung der Bildungsprozesse der Kinder konkrete Anregungen geben und die in einer großen Zahl von Einrichtungen im pädagogischen Alltag umgesetzt werden.³⁴ Die Ausrich-

30 Meldung des BMFSFJ vom 28. November 2007.

31 Vgl. Rauschenbach/Schilling 2007.

32 Begründung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG)“ vom 7. März 2008.

33 Vgl. dazu auch Weiß u. a. 2002.

34 Vgl. Ahnert 2005, Fhtenakis/Textor 1998, Laewen/Andres 2002, Rossbach 2005, Tietze u. a. 2005 sowie Viernickel 2008.

tung an den spezifischen Bedürfnissen und Entwicklungsaufgaben der unter dreijährigen Kinder ist in diesen Ansätzen bereits impliziert oder kann ohne hohen Aufwand geleistet werden. Der Beirat ist der Überzeugung, dass die produktive Vielfalt dieser erprobten und bewährten Ansätze Unterstützung verdient. Darüber hinaus muss es jedoch um die Initiierung eines Prozesses gehen, der zur Konsensbildung über die wichtigsten Qualitätsanforderungen an die Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder führt und die konkrete Umsetzung dieser Qualitätsanforderungen zu einem zentralen Anliegen des Gemeinwesens im Sinne einer „Kultur des Aufwachsens“ werden lässt.

Angesichts seiner Bedeutung könnte der Bund einen solchen Konsensbildungsprozess mit den Ländern, Kommunen und Trägern moderieren. Dabei könnten auch internationale Erfahrungen miteinbezogen werden, die im Sinne von „Benchmarks“ kritisch überprüft und auf die deutschen Besonderheiten hin angepasst werden müssten. Sie könnten aber auch Hinweise darauf geben, auf welchen Konsens einer pädagogischen Qualität sich andere westliche Industrienationen einigen konnten.

Ein gutes Beispiel für die Mobilisierung aller Beteiligten für die Belange der Kinder im Sinne der Gewährleistung qualitativ hoch stehender Betreuungsangebote bietet der Verein „Bündnis für Kinder und Familien in Niedersachsen“. In seinem „Einmaleins der frühkindlichen Bildung“ mahnt das Bündnis zwölf grundlegende Forderungen mit Blick auf deutlich verbesserte Rahmenbedingungen in Kindertagesstätten als der ersten öffentlichen Bildungsinstanz an.

Angesichts der Tatsache, dass die Rahmenbedingungen („Strukturqualität“) für die Gewährleistung pädagogischer Qualität eine große Rolle spielen und nur diese Dimension von Qualität einer direkten politischen Steuerung zugänglich ist (s. 2.4), muss sich das auf Qualitätsentwicklung zielende politische Handeln in erster Linie auf Aspekte der **Strukturqualität** beziehen. Diese betreffen die Qualifizierung der Fachkräfte (s. 2.5.2), aber auch die Gruppengröße in den Einrichtungen, den Erzieherin-Kind-Schlüssel, die Räume und ihre Ausstattung sowie die Zeitressourcen der Fachkräfte für die Zuwendung zu jedem Kind, für Beobachtung und Dokumentation und für Erziehungsgespräche mit den Eltern.

Ansatzpunkte für eine gezielte Beeinflussung (indirekte Steuerung) von **Orientierungsqualität** liegen in der grundständigen Ausbildung der Fachkräfte, in Maßnahmen der Weiterbildung, im Erlass von Bildungs- und Erziehungsplänen, in Zielvereinbarungen der Träger sowie in der Förderung einer „Kultur des Aufwachsens“ im Rahmen einer umfassenden, vor allem auf der lokalen Ebene realisierten Politik für Kinder und Familien.

Prozessqualität ist ebenso wie Orientierungsqualität nur einer indirekten politischen Steuerung zugänglich. Sie wird mitbestimmt durch die Strukturqualität, d. h. die Rahmenbedingungen der Einrichtungen, durch die für Orientierungsqualität genannten Faktoren (Aus- und Weiterbildung der Fachkräfte, Bildungspläne etc.) sowie durch den Dialog mit den Eltern und durch die Einbettung der Tageseinrichtung im Sozialraum und Gemeinwesen.

2.6 Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement

Die bislang dargestellten Maßnahmen bilden die unverzichtbare Grundlage der Qualitätsentwicklung in allen Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder. Sie reichen allerdings nicht aus, um verbindliche Qualitätsstandards durchzusetzen. Dafür bedarf es aufwändigerer (und damit auch kostenintensiverer) Verfahren.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Über die allgemeinen Kriterien für die Formulierung von verbindlichen Qualitätsstandards gibt es einen breiten Konsens; sie lassen sich aus den Ergebnissen der nationalen und internationalen Forschung und Praxisentwicklung ableiten. Sie betreffen beispielsweise die Qualifizierung der Fachkräfte (Ausbildung zur Erzieherin und Erzieher, möglichst spezialisiert auf unter Dreijährige), den Betreuungsschlüssel (das Kinderbetreuungsnetzwerk der EU nennt drei bis fünf Kinder auf eine Fachkraft als Richtgröße), die Betreuungskontinuität (möglichst dieselben Betreuungspersonen für das Alter 0–3 und kein Wechsel der Betreuungspersonen am Tag durch Schichtwechsel), die Qualität des Umgangs der Fachkräfte mit den Kindern und dem einzelnen Kind (z. B. Feinfühligkeit, Stimulation), Maßnahmen zur Eingewöhnung der Kinder bei Eintritt in die Einrichtung (z. B. Einbeziehung der Eltern) und Formen der Zusammenarbeit der Fachkräfte mit den Eltern (z. B. regelmäßige Erziehungsgespräche).

Jenseits von diesem grundlegenden Konsens wird über die konkrete Ausgestaltung der Verfahren der Qualitätssicherung in der Fachwelt kontrovers diskutiert, und in der Praxis kommen verschiedene Ansätze zur Anwendung. Auf der einen Seite wird die Einführung eines Gütesiegels gefordert.³⁵ Dieses setzt auf die detaillierte Erfassung einer Vielzahl von empirisch überprüften Indikatoren für die Dimensionen der Struktur-, Orientierungs- und Prozessqualität im Sinne einer externen Evaluation; deren Ergebnisse bilden die Grundlage der Zertifizierung, die in der Vergabe eines mehrstufig angelegten Gütesiegels zum Ausdruck kommt. Auf der anderen Seite sind von den Trägerverbänden der Tageseinrichtungen verschiedene Modelle des Qualitätsmanagements eingeführt worden, die teils an allgemeinen Organisationsentwicklungs- und Qualitätsmanagementsystemen orientiert sind, teils auf die spezifischen Belange von Tageseinrichtungen abheben (z. B. das Bundes-Rahmenhandbuch Evangelischer Kindertageseinrichtungen); diese Modelle beschränken sich auf eine Auswahl grundlegender Qualitätskriterien, setzen im Wesentlichen auf interne Evaluation, und gehen davon aus, dass Qualitätssicherung nur als Ergebnis von Aushandlungsprozessen der Beteiligten (insbesondere Träger, Fachkräfte und Eltern) in gemeinsamer Verantwortung für die vor Ort zu leistende Qualitätsentwicklung gewährleistet werden kann.

Sowohl das Konzept des Gütesiegels als auch die genannten Ansätze des Qualitätsmanagements weisen Stärken und Schwächen auf.³⁶ So wird beispielsweise beim Gütesiegel die wissenschaftliche Zuverlässigkeit der herangezogenen Gütekriterien erkauft durch die Ausblendung wichtiger, aber wissenschaftlich noch nicht geprüfter Aspekte der pädagogischen Qualität und durch einen hohen Grad an Formalisierung, der dazu führen kann, dass zwischen Wissenschaft und Praxis eine motivationshemmende Distanz aufgebaut wird. Demgegenüber werden bei den Ansätzen des Qualitätsmanagements Praxisnähe, Aushandlung und Partizipation erkauft durch partiellen Verzicht auf objektivierbare, wissenschaft-

³⁵ Vgl. Spieß/Tietze 2002.

³⁶ Vgl. Diller/Leu/Rauschenbach 2005; Dahlberg/Moss/Pence 1999.

lich geprüfte Qualitätskriterien. Im Übrigen gilt für beide Typen der Qualitätssicherung, dass sie den Entwicklungsstand der Kinder, und zwar auch im Sinne von empirischen Maßen der Ergebnisqualität, vernachlässigen. In dieser Situation schlägt der Beirat vor, die unterschiedlichen Typen und Ansätze der Qualitätssicherung nebeneinander zu erproben und sie einer vergleichenden längsschnittlichen Evaluierung zu unterziehen. Außerdem sollten Versuche angeregt und unterstützt werden, die auf eine Verbindung der unterschiedlichen Typen der Qualitätssicherung setzen und darauf abzielen, deren jeweilige Stärken zu erhalten und ihre jeweiligen Schwächen zu reduzieren. Hierbei sollte auf den Entwicklungsfortschritt der Kinder (i. S. v. zentralen Aspekten der Ergebnisqualität) in Verfahren der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements besonders Wert gelegt werden.

Unabhängig von der im Einzelnen praktizierten Ausgestaltung der Verfahren müssen nach Überzeugung des Beirats Maßnahmen der Qualitätsfeststellung und -sicherung Hand in Hand gehen mit Maßnahmen der Qualitätsentwicklung (s. 2.5).

2.7 Qualitätsmessung

Die Beschreibung und Messung von Merkmalen der pädagogischen Qualität geschehen im Hinblick auf die Dimensionen der Qualität auf unterschiedlichen Wegen. Für die Erfassung von Merkmalen der Struktur- und Orientierungsqualität haben sich Verfahren wie Interview, schriftliche Befragung und Dokumentenanalyse bewährt. Aufwändiger stellen sich die Verfahren zur Erfassung der Prozessqualität dar. Mit Blick auf die unter Dreijährigen liegt dazu die Krippen-Skala von Tietze u. a. (2005) vor. Die Skala erfasst neben Platz und Ausstattung sowie Kooperation mit Eltern die Bereiche Betreuung und Pflege der Kinder, sprachliche und kognitive Anregungen, Aktivitäten, Interaktionen und die Strukturierung der pädagogischen Arbeit. Zur Erfassung der Prozessqualität in der Familientagesbetreuung haben Tietze, Knobloch und Gerszonowicz (2005) eine Tagespflege-Skala (TAS) vorgelegt. Die größte Herausforderung betrifft die Erfassung der kindlichen Entwicklung i. S. v. Ergebnisqualität. Hierzu sind Verfahren aus der US-amerikanischen Forschung adaptiert worden.³⁷ Es lässt sich feststellen, dass die in älteren Studien verbreitete Fixierung auf IQ-Maße durch ein breites Spektrum von Kriterien abgelöst worden ist, das Maße der kognitiven und sprachlichen Entwicklung ebenso einschließt wie Maße der Sozialentwicklung, des Problemverhaltens, des Gesundheitsstatus oder der Kompetenz zur Bewältigung von Lebenssituationen.

Die genannten Messverfahren, insbesondere diejenigen zur Prozessqualität und zur kindlichen Entwicklung, zeichnen sich durch einen hohen Grad der Komplexität und Detailgenauigkeit aus. Diese Eigenschaften sind konstitutiv für empirische Forschung. Gleichwohl scheint es sinnvoll und notwendig zu sein, die forschungsrelevante Komplexität zu reduzieren, wenn es darum geht, wissenschaftliche Erkenntnisse über qualitative Voraussetzungen einer umfassenden Unterstützung und Anregung der kindlichen Entwicklung für die praktische Entwicklung pädagogischer Qualität (s. 2.5) nutzbar zu machen, sei es für die Fachkräfte (Gestaltung der pädagogischen Arbeit, Beobachtung und Dokumentation etc.) oder für die Eltern (Beurteilung von Betreuungsangeboten). Die Wissenschaft sollte im Dialog mit der Praxis dazu beitragen, dass leitende Prinzipien der pädagogischen Qualität im Bewusstsein der Träger, der Fachkräfte und der Eltern verankert und im pädagogischen Alltag zur Geltung gebracht werden.

³⁷ Vgl. Rossbach 2005, S. 66 ff.

2.8 Qualitätssteuerung durch Gutscheine?

Eine weitere Möglichkeit, um die sachgerechte Verwendung der Mittel sicherzustellen, besteht in einer grundsätzlich anderen Art der Mittelzuweisung durch den Bund. Statt Länder und Kommunen über einen erhöhten Umsatzsteueranteil finanziell zu entlasten, könnten die für den Ausbau der Betreuungskapazitäten vorgesehenen Mittel über Gutscheine direkt den Familien zugute kommen (Subjektförderung). Gutscheinprogramme als staatliches Steuerungsinstrument eröffnen die Möglichkeiten einer subjektorientierten Steuerung des Angebots, indem den Kundinnen und Kunden, in diesem Fall den Eltern, die Möglichkeit der Wahl zwischen Anbietern gewährt wird und sich somit das Angebot durchsetzt, welches den Präferenzen und Wünschen der Eltern entgegenkommt. Sie bieten zudem die Möglichkeit der Ausdehnung des Bildungsangebots auf private Träger und darüber hinaus auch die Chance, Finanzierungs- und Organisationskompetenzen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen anzusiedeln und damit die Hürden, die sich im Rahmen föderalstaatlicher Kompetenzordnungen, z. B. im Hinblick auf die Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards, bieten, zu überbrücken.

Kinderbetreuungsgutscheine außerhalb des Bildungsbereichs, wurden in einer Reihe von Staaten eingeführt (Finnland, Großbritannien, USA, Schweden, Taiwan, Korea)³⁸ oder zumindest intensiv diskutiert (Österreich, Schweiz, Nordirland)³⁹. Auch die Starting-Strong-Berichte der OECD (2001a; 2006) befürworteten Gutscheinprogramme im Betreuungssektor. In Finnland gelang mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen eine merkbare Erweiterung privat-gewerblicher Angebote und zudem eine deutliche Erhöhung der Nutzung von Betreuungsangeboten.⁴⁰ In den USA gibt es eine bis in die 60er Jahre zurückreichende Tradition von Kinderbetreuungsgutscheinsystemen.⁴¹ Entsprechende Vorschläge zur Einführung von Betreuungsgutscheinen wurden in Deutschland v. a. im Sommer 2007 bei der Diskussion um einen Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige diskutiert.⁴² Gutscheine sind geldwerte Zahlungsverprechen, die vom Empfänger bei zertifizierten Anbietern zweckgebunden eingelöst werden können.⁴³ Die Einrichtungen können sich dann den monetären Wert der bei ihnen eingereichten Gutscheine erstatten lassen. Im Gegensatz zu den in der Bund-Länder-Vereinbarung verabredeten und dem jetzt gesetzlich umgesetzten Verfahren über die Errichtung eines Investitionsfonds und der Länderbeteiligung am Umsatzsteueraufkommen wäre der Gutschein eine finanzverfassungskonforme Möglichkeit gewesen, Bundesmittel über die Familien direkt den Betreuungseinrichtungen zukommen zu lassen.⁴⁴ Empfänger der Leistungen wären unmittelbar die Eltern, wie dies bei den vom Bund finanzierten monetären Leistungen wie bspw. dem Kinder- und Elterngeld auch der Fall ist. Im Gegensatz zu den monetären Leistungen ist die Verwendungsfreiheit beim Gutschein jedoch auf Betreuungsleistungen eingeschränkt; eine solche Einschränkung ist zulässig, da der Staat bei der Förderung von Familien einen weiten

38 Für die implementierten Gutscheinmodelle siehe u. a. für Finnland (Viitanen 2007), Großbritannien (Kreyenfeld 1998; Stephen et al. 1998), USA (Besharov/Samari 2000), Schweden (Ahlberg 2002), Taiwan (Lee 2003), Korea (Na/Moon 2003).

39 Siehe für Österreich (Schattovitz 2000), Schweiz (Stutzer/Dürsteler 2005), Nordirland (Northern Ireland Forum for Political Dialogue 1997).

40 Vgl. Viitanen 2007.

41 Vgl. Committee on Ways and Means 2004.

42 Vgl. Emundts 2007; Gerlach u. a. 2007.

43 Eine Zusammenfassung der Vor- und Nachteile von Gutscheinen für die Familienförderung findet sich in BMFSFJ 2008.

44 Vgl. auch Richter 2007.

Ermessensspielraum über Art und Umfang der Förderleistung hat. Zudem sind Gutscheinsysteme bekannt, die nach Nutzungsdauer oder -intensität unterscheiden und als Teilgutschein ausgezahlt werden können.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Die Vergabe von Betreuungsgutscheinen ist aber nicht nur ein Instrument, das zur Überwindung der Probleme, die sich aus dem föderalen Aufbau und der entsprechenden Finanzverfassung ergeben, geeignet wäre. Auch die Länder oder Kommunen können Gutscheinmodelle implementieren. Mit einer Einführung von Betreuungsgutscheinen verbindet der Beirat generell die Erwartung, dass sich die Qualität der Betreuungsleistungen spürbar verbessert. Denn Vereinbarungen auf Länderebene und die Festsetzung einheitlicher Qualitätsstandards können nur Mindestbedingungen definieren, die von den Betreuungseinrichtungen einzuhalten sind. Es muss jedoch Ziel sein, Anreize zu setzen, um die Betreuungsqualität über das erforderliche Mindestmaß hinaus anzuheben und das Betreuungsangebot den Bedarfen der Eltern anzupassen. Ein funktionsfähiges System von Betreuungsgutscheinen kann hierzu einen entscheidenden Beitrag leisten. Denn diese Gutscheine statten die Eltern mit „Nachfragemacht“ aus. Eltern sind dann nicht mehr in der Situation der „Bittsteller“, die ihre Betreuungsnachfrage an einer vorgegebenen Angebotsstruktur ausrichten müssen. Da sich die Einrichtungen – zumindest teilweise – über die Gutscheine der Eltern finanzieren, müssen die Träger ihr Leistungsangebot vielmehr den spezifischen Bedarflagen der Eltern anpassen. Diese Bedarfe können eine Betreuungszeit betreffen, die über die Kernzeiten hinausgeht, aber ebenso den Betreuungsschlüssel, die Qualifikation des Personals sowie das pädagogische Konzept der Einrichtung. Durch die Vergabe von Betreuungsgutscheinen kann sich ein Qualitätswettbewerb zwischen den Anbietern entwickeln, der die Angebotsstruktur an den Präferenzen der Eltern ausrichtet und darüber hinaus als „Entdeckungsverfahren“ mit dazu beiträgt, neue, innovative Konzepte zu entwickeln und durchzusetzen.⁴⁵

Gegen dieses Modell werden – nicht zuletzt aufgrund negativer Erfahrungen bei der Einführung des Hamburger Gutscheinmodells – mehrere kritische Einwände geltend gemacht. So wird kritisiert, dass eine (teilweise) Finanzierung der Betreuungseinrichtungen über Gutscheine die soziale Segregation der Kinder fördere, dass die Eltern aufgrund von Informationsasymmetrien und Qualitätsunkennntnis nicht in der Lage seien, gute Betreuungsqualität zu identifizieren und dass sich die soziale Situation der in den Betreuungseinrichtung Beschäftigten verschlechtere. Bei all diesen Kritikpunkten ist jedoch stets zu überprüfen, ob sich die konstatierten Probleme aus dem Gutscheinmodell als solchem oder aus einer spezifischen Ausgestaltung des Gutscheinmodells ergeben.

So sind die segregationsverstärkenden Effekte, die im Fall Hamburgs festgestellt wurden, im Wesentlichen auf die starke Erwerbsorientierung des dortigen Gutscheinmodells zurückzuführen. Da arbeitslose Eltern keinen erweiterten Anspruch auf Betreuungsleistungen geltend machen konnten, verringerte sich die Nachfrage nach Betreuungsleistungen in den von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Stadtbezirken besonders stark. Diese Erfahrung spricht dafür, die Gutscheivergabe nicht (allein) von der Erwerbstätigkeit der Eltern abhängig zu machen, aber nicht gegen das Gutscheinmodell an sich.

⁴⁵ Vgl. z. B. Kreyenfeld et al. 2001.

In der Behauptung von Informationsasymmetrien und Qualitätsunkenntnis ist ebenfalls kein überzeugendes Argument gegen eine Gutscheinformfinanzierung zu sehen. Eltern sind grundsätzlich über jene Qualitätsmerkmale informiert, die sie unmittelbar betreffen, wie bspw. die erforderlichen Betreuungszeiten. Vor allem aber darf nicht übersehen werden, dass Eltern in vielen Fällen sehr genaue Vorstellungen darüber haben, welche pädagogischen Konzepte verfolgt werden sollen und welche spezifischen Bildungsleistungen zu erbringen sind; diese Vorstellungen der Eltern müssen ebenfalls berücksichtigt werden, wenn der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur präferenzadäquat erfolgen soll. Allerdings ist aus empirischen Studien auch bekannt, dass Eltern die pädagogische Qualität einer Betreuungseinrichtung überschätzen. Von daher ist es von zentraler Bedeutung, das Gutscheinsystem mit einer auf Transparenz angelegten Qualitätssicherung zu verbinden, die es den Eltern als Nachfragern besser als bisher erlaubt, die pädagogische Qualität einer Einrichtung zu bewerten. In Kapitel 2.6 werden entsprechende Vorschläge für ein Qualitätsgütesiegel oder Zertifizierungsverfahren gemacht. Sie haben auch zum Ziel, Eltern umfassender über die Qualität der Betreuungsangebote zu informieren. Hinzu kommt, dass die Betreuungsgutscheine nur bei zertifizierten Anbietern eingelöst werden können, die zumindest die gesetzlich vorgeschriebenen qualitativen Mindeststandards erfüllen.

Richtig ist hingegen, dass die Finanzierung über Gutscheine im Vergleich zur traditionellen Objektsubventionierung ein höheres Maß an Anpassungsflexibilität von den Leistungsanbietern und den dort Beschäftigten erfordert. Dies kann in Einzelfällen, in denen der Bedarf schwach ausgeprägt ist oder das Leistungsangebot an den Präferenzen der Eltern vorbeigeht, zur Einschränkung der Leistungen bis zur Schließung einzelner Einrichtungen führen. Das ist jedoch bei allen Verfahren der Subjektfinanzierung der Fall, unabhängig davon, ob die Finanzierung über Nutzungsentgelte (wie bspw. „Leistungspauschalen“) erfolgt oder über eine Gutscheinvergabe, die ja ebenfalls eine Form des Nutzungsentgelts darstellt. Und grundsätzlich ist diese verstärkte Nachfrageorientierung mit ihren angebotssteuernden Wirkungen ja auch gewollt. Denn das familienpolitische Ziel muss es sein, die vorhandenen und neu einzurichtenden Kapazitäten möglichst genau auf die Bedarfsstruktur der Eltern abzustimmen und die eingesetzten Mittel möglichst effizient einzusetzen; der Wunsch der Beschäftigten nach aus ihrer Sicht wünschenswerten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen ist demgegenüber nachrangig.

Weiterhin wird an nutzungsabhängigen Vergütungsformen kritisiert, dass bereits geringe Schwankungen der Nachfrage den Betrieb einer ganzen Einrichtung gefährden könnten. Dies sei insbesondere in schwach besiedelten Gebieten der Fall, in denen ohnehin die erforderlichen Gruppengrößen nur schwer realisierbar seien. Wenn die Kindertagespflege in das Gutscheinsystem einbezogen wird, wofür einiges spricht, stellt sich dieses Problem ländlicher Regionen allerdings anders dar. Ohne eine Einbeziehung derselben ist dieses Argument grundsätzlich richtig und wirft die Frage der Finanzierung von Vorhaltekapazitäten auf. Für die konkrete Fragestellung ist dieses Problem jedoch irrelevant. Denn da die vereinbarte Beteiligung des Bundes nur einen geringen Teil der laufenden Betreuungskosten abdecken wird, ist die Gefahr der nutzungsabhängigen Unterfinanzierung vernachlässigbar. Langfristig schlagen wir jedoch vor, die Finanzierung der Kinderbetreuung vollständig auf Nutzungsentgelte umzustellen. Dann stellt sich die Frage der Finanzierung einer Grundversorgung neu.

Kapitel II.

Seite 26

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Bei aller auch berechtigten Kritik an der Gutscheinformalisierung sollte man die Chancen dieses Modells, die die Nachteile überwiegen, nicht aus den Augen verlieren.⁴⁶ Die Vergabe von Betreuungsgutscheinen ist nicht nur ein effektives Instrument, um das Betreuungsangebot an die Nachfrage anzupassen. Gleichzeitig können die Gutscheine selbst sehr flexibel ausgestaltet und den soziodemografischen Merkmalen der Eltern angepasst werden wie dies v. a. in den USA häufig gemacht wird. So könnte man den Wert des Gutscheins von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern abhängig machen, um die Mittel gezielt für Kinder aus bedürftigen Familien einzusetzen. Allerdings gibt es auch Gründe, die gegen eine Staffelung des Gutscheinwertes nach dem Einkommen sprechen: Die Funktion des Gutscheins zielt auf den Ausbau der außerfamilialen Betreuung von Kindern ab und nicht auf distributive Effekte. Weiterhin könnte sich der Wert des Gutscheins nach den individuellen Bedarfen des Kindes richten, z. B. nach besonderen pädagogischen Erfordernissen oder spezifischen Bildungsbedarfen. Insgesamt stellt der Betreuungsgutschein ein wesentlich effektiveres und zielgenaueres Instrument zur frühkindlichen Förderung dar als die bislang überwiegend betriebene Objektförderung. Der geplante Kapazitätsausbau und insbesondere die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Betreuungsinfrastruktur sind eine einmalige Chance, innovative Finanzierungskonzepte in der Praxis zu erproben. Die Familienpolitik sollte sich diese Chance nicht entgehen lassen.

46 Vgl. aktuell z. B. Spieß 2008.

III.

Rechtliche Rahmenbedingungen

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Die Regelungen zum Ausbau von Betreuungseinrichtungen für unter Dreijährige sind vor dem Hintergrund der bestehenden rechtlichen Grundlagen einzuordnen.

Die Verpflichtung des Staates zur Unterstützung und Förderung von Kindern und Familien ist bereits im Grundgesetz Art. 6 Abs. 1 festgeschrieben.⁴⁷ Hieraus leitet sich die Aufgabe ab, gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Kinder schützen und fördern, wozu auch ein geeignetes Angebot zur Kinderbetreuung gehört.⁴⁸ Dies fordert auch das Gebot der Chancengerechtigkeit, das in Art. 2 Abs. 1 GG festgeschrieben ist. Darüber hinaus fordert das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, woraus sich Maßnahmen zur verbesserten Balance von Erwerbstätigkeit und Familie folgern lassen. Und schließlich gebietet das Sozialstaatsgebot (Art. 20 und 28 GG) eine Reihe von Unterstützungs- und Ausgleichsmaßnahmen insbesondere für schwächere Mitglieder unserer Gesellschaft.

Die konkreten Leistungen gegenüber Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern bzw. Personensorge- und Erziehungsberechtigte werden im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) geregelt, worunter auch die Förderung von Kindern und Jugendlichen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege fällt.

3.1 Die Trias „Bildung, Betreuung und Erziehung“ im Recht

Der Förderauftrag nach dem Kinder- und Jugendrecht enthält die aus pädagogischer Sicht untrennbare Trias von „Bildung, Betreuung und Erziehung“ (s. 2.2). Ihre rechtliche Verankerung ist jedoch umstritten und hat sich im Laufe der Zeit mehrfach geändert. Dabei ist die Frage, ob öffentliche frühkindliche Erziehung zum Bereich der Fürsorge und des Sozialwesens oder zum Schulwesen gehört, verfassungsrechtlich von Bedeutung, weil sich daraus unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder ergeben.⁴⁹

Historisch war die im 19. Jahrhundert in Deutschland entstehende öffentliche Kleinkindererziehung (Krippen, Bewahranstalten, Kleinkinderschulen, Volkskindergärten) anfangs der Kontrolle durch die Ortsschulbehörden im Rahmen des Schulaufsichtsrechts unterstellt, die

⁴⁷ Zur Förderpflicht vgl. auch BVerfGE 6, 55 (76); 87, 1 (35).

⁴⁸ Vgl. auch BVerfGE 88, 203 f.

⁴⁹ Für den Bereich der Fürsorge ergibt sich im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Nr. 7 GG eine Kompetenz des Bundes, bei einer Zuordnung zum Bildungswesen folgt eine Kompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG.

auch die Genehmigung zum Betrieb der Einrichtung erteilten. Die strikte Abgrenzung der Kleinkinderziehung zur Schule erfolgte erst im 20. Jahrhundert mit der Entwicklung von Jugendämtern und der Verabschiedung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes 1922. Damit fiel die öffentliche Kleinkinderziehung in die Verwaltungszuständigkeit der kommunalen Träger, in der sie bis heute verblieben ist.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war es laut Jugendwohlfahrtsgesetz in seiner Fassung vom 11. August 1961 Aufgabe des Jugendamts, die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen zu fördern. Im Rahmen der Diskussionen über Chancengleichheit und Reformen des Bildungswesens in den 70er Jahren war dann die Frage der Zuordnung von Kindergärten und Kindertagesstätten zum Bildungswesen oder zum Bereich der Fürsorge erneut Gegenstand von Debatten. Im Bildungsgesamtplan von 1973 wurde von der Bund-Länder-Kommission eine Zuordnung zur Elementarbildung befürwortet und damit eine Abkehr von einer fürsorglichen Wohlfahrtseinrichtung auf ein modernes Verständnis des Kindergartens als Bildungseinrichtung vollzogen. Im Bayerischen Kindergartengesetz von 1972⁵⁰ wurde eine entsprechende Zuordnung auch gesetzlich verankert. Nach der Wiedervereinigung wurde die Zugehörigkeit der Tagesbetreuung von Kindern zur Jugendhilfe in den §§ 22 ff. SGB VIII geregelt. Dabei blieben zu dem damaligen Zeitpunkt geltende landesrechtliche Regelungen, die das Kindergartenwesen dem Bildungsbereich zuweisen, unberührt.

Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab drei Jahren im Jahr 1996 ist dann die rechtliche Kontroverse über Kompetenzgrundlagen der Gesetzgebung für Kindertageseinrichtungen erneut entflammt. Es wurde argumentiert, dass die frühkindliche Erziehung nicht mehr auf die bundesgesetzliche Kompetenzgrundlage der Fürsorge gestützt werden könne, wenn es nicht nur um die Förderung bedürftiger Kinder gehe, sondern ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Förderung in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege für alle Kinder bestehe. Das Bundesverfassungsgericht sieht jedoch die Kinder- und Jugendfürsorge und Jugendpflege für alle Kinder und Jugendlichen in der Praxis eng verzahnt und hält aufgrund des Sachzusammenhanges eine einheitliche Zuordnung zu einer Bundeskompetenz für angezeigt.⁵¹ Diese Kompetenz umfasse auch präventive Maßnahmen, um dadurch Entwicklungsschwierigkeiten und Gefährdungen vorzubeugen.⁵² Das Bundesverfassungsgericht sieht damit den Schwerpunkt des „Kindergartenwesens“ weiter in fürsorgender Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit (präventiver) Konfliktvermeidung, hinter dem der vorschulische Bildungsauftrag zurückstehe.

Nach dem SGB VIII haben Kindertagesstätten jedoch unzweifelhaft einen Bildungsauftrag.⁵³ Daher können Kindertagesstätten nicht auf die fürsorgliche Funktion der Verwahrung von bedürftigen und gefährdeten Kindern reduziert werden. Derzeit wird die Verwirklichung des Bildungsauftrags von Kindertagesstätten mit guten Gründen erneut diskutiert. Dennoch erscheint das Argument verkürzt, dass sich Kindertageseinrichtungen von einer

50 Bayerisches Kindergartengesetz vom 25. Juli 1972, GVBl. S. 297; jetzt Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz und Änderungsgesetz (BayKiBiG u. ÄndG) vom 8. Juli 2005, i. Kr. seit 01.08.2005 (GVBl. 2005 S. 236).

51 BVerfGE 22, 180 (212 f.).

52 BVerfGE 97, 332 (341 f.).

53 Die Aufgabe der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen umfasst die Bildung, Betreuung, Bildung und Erziehung des Kindes (§ 22 Abs. 2 S. 1 SGB VIII).

fürsorgerischen Wohlfahrtseinrichtung zu einer vorschulischen Bildungsstätte verändert haben und deshalb die Kompetenzgrundlage der öffentlichen Fürsorge nicht mehr einschlägig sei. Die Rechtsprechung hat diesen Kompetenztitel unter Berücksichtigung der Veränderungen im Bereich der sozialen Sicherung so ausgelegt, dass Regelungen mit Mischtatbeständen unter den Begriff der Fürsorge fallen, wenn dies den Schwerpunkt der Regelung darstellt, wobei auf den Sachzusammenhang abgestellt wird.

3.2 Das Kinder- und Jugendhilferecht

Das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilferecht) regelt die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege als Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe in den §§ 22 bis 26. Es betont in den Grundsätzen der Förderung⁵⁴ von Kindern als pädagogisches Ziel die „Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ sowie die Aufgabe, die Erziehung und Bildung in der Familie zu unterstützen und zu ergänzen und den Eltern zu helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser zu vereinbaren. Der Förderungsauftrag ist umfassend im Sinne einer altersgerechten Elementarerziehung und umfasst ganzheitlich die Aufgabe der Bildung, Betreuung und Erziehung des Kindes.

Bei der Regelung der Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und Kindertagespflege im § 24 SGB VIII wird differenziert zwischen

- ! einem **subjektiv-öffentlichen Recht eines Kindes** auf Besuch einer Tageseinrichtung ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt,
- ! einer **objektiven Rechtspflicht der öffentlichen Träger**, ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen in Tageseinrichtungen oder ergänzend Förderung in Kindertagespflege für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt zur Verfügung zu stellen und
- ! einer **objektiven** Rechtspflicht der öffentlichen Träger, für Kinder unter drei Jahren und für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vorzuhalten.

Inhalt und Umfang der Aufgaben und Kinder- und Jugendhilfeleistungen werden nach dem Landesrechtsvorbehalt des § 26 SGB VIII durch Landesrecht geregelt; alle Länder haben dazu Ausführungsbestimmungen erlassen. Relevante Unterschiede in der Ländergesetzgebung finden sich hinsichtlich des Umfangs des Rechtsanspruchs auf Bereitstellung eines Platzes in einer Kindertagesstätte; denn einige Bundesländer haben den zeitlichen Umfang des Rechtsanspruchs oder die Altersgruppe über die bundesgesetzliche Regelung hinaus ausgeweitet.

Die jugendhilferechtlichen Bestimmungen über Kindertageseinrichtungen und Tagespflege wurden 2004 reformiert durch das Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (TAG), das zum 1. Januar 2005 in Kraft trat. Durch das TAG wurden keine neuen Rechtsansprüche und auch keine Festlegung von Mindestöffnungszeiten eingeführt, sondern es wurden die Kriterien des Bedarfs an Plätzen für Kinder unter drei Jahren konkretisiert, zu deren Bereitstellung die öffentlichen Träger bereits vor

⁵⁴ § 22 SGB VIII.

Verabschiedung des TAG objektiv-rechtlich verpflichtet waren. Nach § 24 Abs. 3 SGB VIII in der derzeit geltenden Fassung sind für Kinder im Alter unter drei Jahren mindestens Plätze in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten, wenn eine Alleinerziehende oder Alleinerziehender oder beide Erziehungsberechtigten erwerbstätig ist bzw. sind oder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, sich in schulischer, beruflicher oder Hochschul-ausbildung befinden oder an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit teilnehmen oder ohne diese Leistung eine dem Wohl der Kinder entsprechende Förderung nicht gewährleistet ist. Der Umfang der täglichen Betreuungszeit richtet sich nach dem individuellen Bedarf unter Berücksichtigung der genannten Kriterien. Das TAG führte weiterhin in § 22a SGB VIII Regelungen zur Qualitätssicherung ein, wonach die Träger die Qualität durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, weiterentwickeln und evaluieren sowie eine pädagogische Konzeption entwickeln sollen. Zudem sind Regelungen zur Kooperation der Träger mit anderen Personen und Institutionen enthalten, wonach die Fachkräfte mit den Erziehungsberechtigten und Tagespflegepersonen sowie mit anderen kinder- und familienbezogenen Institutionen und mit den Schulen zusammenarbeiten sollen. Auch die Kindertagespflege wurde durch das TAG genauer geregelt und aufgewertet (§ 23 SGB VIII), was ebenfalls der Qualitätssicherung dienen soll. Außerdem besteht nunmehr eine jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag über den Stand der Schaffung und des Ausbaus eines bedarfsgerechten Angebots an Tagesbetreuung für unter Dreijährige (§ 24a Abs.3 SGB VIII); die ersten Berichte wurden vorgelegt.⁵⁵ Obwohl diese gesetzlichen Regelungen zur Qualitätssicherung auf der einen Seite bemerkenswert sind, da sie bereits auf bundesgesetzlicher Ebene die Bedeutung qualitativer Aspekte bei einem Ausbau im Bereich der Kindertageseinrichtungen verdeutlichen, so muss auf der anderen Seite festgehalten werden, dass es sich dabei um unverbindliche „Sollregelungen“ handelt, deren Umsetzung bzw. deren Missachtung mit keinerlei Konsequenzen verbunden ist.

3.3 Bundesgesetzliche Vorgaben zu besonderen Problemlagen

Neben diesen jugendhilferechtlichen Regelungen der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen finden sich weitere relevante Normen in einfachgesetzlichen Regelungen:

- Bei besonderem erzieherischen Bedarf oder Problemlagen in Familien kann ein Rechtsanspruch auf Besuch einer Kindertagesstätte als Hilfe zur Erziehung bestehen, wenn eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Dies ergibt sich bei verfassungskonformer Auslegung aus Art. 6 Abs. 1 GG (Förderpflicht), möglicherweise auch aufgrund des Wächteramts des Staates in Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG, falls dieses Angebot zum Schutz des Kindeswohls und zur Unterstützung der Familie zur Vermeidung weitergehender Eingriffe erforderlich ist.
- Leistungen für Kinder mit Behinderungen oder von Behinderung bedrohte Kinder sollen möglichst gemeinsam mit nicht behinderten Kindern erbracht werden (§ 4 Abs. 3 S. 1 SGB IX), um den Zielen der gleichberechtigten Teilhabe und Vermeidung von Benachteiligungen gerecht zu werden (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG; § 1 SGB IX). Dies gilt auch für die Förderung von Kindern in Tagesstätten. In dieser Altersstufe, in der eine Behinderung oft noch nicht klar zu diagnostizieren ist, sondern vor allem einer drohenden Behinderung vorgebeugt

⁵⁵ BMFSFJ 2006; 2007.

werden soll, kommt der sogenannten interdisziplinären Frühförderung eine besondere Bedeutung zu. Darunter werden Maßnahmen auf interdisziplinärer Basis aus der Medizin, der Pädagogik, der Psychologie sowie soziale Unterstützungsmaßnahmen in der Regel bis zur Vollendung des vierten Lebensjahres, teilweise auch bis zum Schuleintritt, zusammengefasst. In der Praxis wird in Deutschland Frühförderung teilweise in interdisziplinären Frühförderungseinrichtungen (ambulante Frühförderung) oder im Wege der Hausfrühförderung (mobile Frühförderung) praktiziert. Weil in der hier interessierenden Altersgruppe die Feststellung von Entwicklungsverzögerungen zwar möglich ist, aber die Zuordnung zu einzelnen Behinderungsgruppen häufig keinen Sinn macht, hat der Bundesgesetzgeber im Jugendhilfegesetz einen Landesrechtsvorbehalt formuliert, welcher den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Aufspaltung der Zuständigkeit in Sozial- und Jugendhilfe zu vermeiden. Nach § 26 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX zählt die Frühförderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder zu den Leistungen der medizinischen Rehabilitation. Zu solchen Leistungen der medizinischen Rehabilitation können auch nicht-ärztliche sozialpsychiatrische, psychologische, heilpädagogische und psychosoziale Leistungen sowie die Beratung der Erziehungsberechtigten in fächerübergreifend arbeitenden Diensten und Einrichtungen gehören, wenn sie unter ärztlicher Verantwortung erbracht werden und erforderlich sind, um eine drohende oder bereits eingetretene Behinderung zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erkennen und einen individuellen Behandlungsplan aufzustellen (§ 30 Abs. 1 Satz 1 SGB IX). In der Regel würde sich in der Praxis eine Kombination mit heilpädagogischen Maßnahmen im Sinne von Komplexleistungen anbieten (§ 30, Abs.1, Satz 2 SGB IX). Solche heilpädagogischen Maßnahmen sind nach § 56 SGB IX auch vorgesehen. Allerdings ist es in der Praxis wegen Finanzierungsschwierigkeiten zwischen den Ressorts vielerorts nicht gelungen, sinnvolle Komplexleistungen, welche die Integration von Kindern, die von Behinderung bedroht sind, in normale Betreuungsabläufe sichern, zu etablieren.

- Nach dem SGB II kann die Agentur für Arbeit mit dem Ziel der Eingliederung von erwerbsfähigen Personen als Leistung auch die Betreuung von minderjährigen Kindern oder von Kindern mit Behinderungen erbringen (lassen) (§ 16 Abs. 2 Nr. 1 SGB II). Es handelt sich jedoch um eine Ermessensleistung, nicht um einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung einer arbeitssuchenden Person. Im Rahmen der Sozialhilfe sollen die Träger darauf hinwirken, dass sozialhilfebedürftigen Alleinerziehenden mit Kindern ab drei Jahren vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird (§ 11 Abs. 4 S. 3, 2. HS SGB XII), wenn ihnen eine Erwerbstätigkeit zugemutet werden kann.

3.4 Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungszuständigkeiten im föderalen System

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes bestimmt darüber, ob eine Staatsaufgabe im föderalistischen Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG) vom Bund oder von den Ländern rechtlich geregelt werden kann (Art. 30, 70 Abs. 1 GG). Das Schulwesen, über das der Staat die Schulaufsicht (Art. 7 GG) ausübt, fällt allein in die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder. Die öffentliche Fürsorge dagegen ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Nr. 7 GG). Die Föderalismusreform mit den Verfassungsänderungen, die zum 1. September 2006 in Kraft getreten sind, hat es nach längeren

kontroversen Debatten dabei belassen, das Sachgebiet Kinder- und Jugendhilfe als Teilbereich des Kompetenztitels der öffentlichen Fürsorge im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zuzuordnen. Es gilt jedoch die Erforderlichkeitsklausel: Die Gesetzgebungskompetenz steht dem Bund nur zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG). Bei Gesetzen, die vor dem 15. November 1994 erlassen wurden, sind jedoch geringe Änderungen möglich, solange es sich nicht um eine Neukonzeption handelt.⁵⁶ Dies trifft auch für das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) zu, das im Jahr 1990 verabschiedet wurde. Die verschärfte Erforderlichkeitsklausel, die durch die Grundgesetzänderung 1994 eingeführt wurde, setzt dem Bundesgesetzgeber im Bereich von Neuregelungen im Kinder- und Jugendhilferecht allerdings enge Grenzen.⁵⁷

Seit der Föderalismusreform sind auch Programme des Bundes zur Mitfinanzierung von Aufgaben, für welche die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz haben, verfassungsrechtlich nicht mehr zulässig. Der Bund kann zwar den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen Finanzhilfen⁵⁸ gewähren, sofern sie 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind (Art. 104b Abs. 1 GG).

Diese Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen einerseits und der Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen andererseits führt bei der Kinder- und Jugendhilfe zu besonderen Problemen. Der Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenz liegt beim Bund, für Verwaltung und Finanzierung sind jedoch die Kommunen zuständig.⁵⁹ Die örtlichen Träger tragen auch die Gesamtverantwortung sowie Planungsverantwortung für die Verwirklichung der Aufgaben der Jugendhilfe.⁶⁰ Da verfassungsrechtlich die Finanzierungszuständigkeit der Verwaltungszuständigkeit folgt,⁶¹ besteht grundsätzlich keine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Gegenüber den Kommunen ist der Bund nicht zu unmittelbaren Zuwendungen befugt.⁶² Die Verteilung der Kosten zwischen Ländern und Kommunen als Ausgleichsmechanismus der Kostenverteilung kann wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung sein. Die Länder haben auch

56 Will der Gesetzgeber den Rechtsanspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung, der bisher für ein Kind ab vollendetem dritten Lebensjahr besteht (§ 24 Abs.1 SGB VIII), auf unter dreijährige Kinder ausweiten, so stellt sich die Frage, ob dies eine Neukonzeption ist, oder ob es sich lediglich um die Modifikation eines bereits bestehenden Rechtsanspruchs handelt.

57 Obwohl die Föderalismusreform einige Gesetzgebungskompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung von der Anwendung der Erforderlichkeitsklausel ausgenommen hat, trifft dies auf die Gesetzgebungskompetenz für öffentliche Fürsorge (Art. 74 Nr.7 GG) nicht zu, und es ist weiterhin mit einer engen Auslegung der Erforderlichkeit durch das Bundesverfassungsgesetz zu rechnen.

58 Diese Mittel können nicht dauerhaft gewährt werden, sondern nur befristet und auch nur degressiv mit fallenden Jahresbeträgen (Art. 104b Abs. 2 S. 2 und S. 3 GG), um eine dauerhafte finanzielle Abhängigkeit und damit Einflussmöglichkeiten des Bundes zu vermeiden.

59 Zuständige Träger sind nach § 69 SGB VIII die Kreise und die kreisfreien Städte sowie die landesrechtlich bestimmten überörtlichen Träger. Durch landesrechtliche Regelungen können auch kreisangehörige Gemeinden auf Antrag zu öffentlichen Trägern bestimmt werden; sie haben dann als Träger auch die Finanzierungszuständigkeit. In diesem Fall findet ein landesrechtlich geregelter finanzieller Mehrlastenausgleich zwischen kreisangehöriger Gemeinde und Kreis statt; dazu sind die Länder nach den Landesverfassungen aber nicht verpflichtet, da die Aufgabenzuweisung an die kommunalen Träger durch den Bund erfolgt ist.

60 § 79 Abs. 1 SGB VIII.

61 Konnexitätsprinzip: Art. 104a Abs. 1 GG.

62 BVerfGE 39, 96 (122); 41, 291 (313).

kein starkes Interesse an der Übernahme eines eigenen höheren Kostenanteils und sind rechtlich dazu nicht verpflichtet. Sie haben lediglich die Aufgabe, die Tätigkeit der Jugendhilfeträger und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern und durch die Landesjugendbehörden auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen hinzuwirken.⁶³

Aufgrund der Tatsache, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe als öffentliche Fürsorge schwerpunktmäßig beim Bund liegt, die Umsetzung und Finanzierungslast aber überwiegend die Kommunen trifft, geraten diese in eine schwierige Situation. De facto tragen die Kommunen ganz überwiegend die Finanzierungslast. Von den Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (11,1 Mrd. €) beträgt der Anteil der Kommunen ca. 60%.⁶⁴

3.5 Bund-Länder-Vereinbarung vom 28. August 2007 und die Gesetze zu ihrer Umsetzung

Nachdem bereits im Koalitionsvertrag von 2005 der Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige und die Einführung eines Rechtsanspruches auf ein Betreuungsangebot für Kinder ab dem ersten Lebensjahr festgelegt war, wurde im Sommer des Jahres 2007 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der entsprechenden Vereinbarungen eingesetzt. In der Vereinbarung vom 28. August 2007 wurde die Absicht niedergelegt, einen solchen Rechtsanspruch ab Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 einzuführen. Daneben wird der Ausbau der Betreuungsangebote auf 750.000 Plätze festgelegt.⁶⁵

Ferner umfasst die Vereinbarung Festlegungen zur Beteiligung des Bundes an der Finanzierung in der Ausbauphase bis 2013 und danach. Bis 2013 beteiligt sich der Bund mit 4 Mrd. €, wovon 2,15 Mrd. € für Investitionen in den Jahren 2008 bis 2013 zur Verfügung gestellt werden und der Rest als Beteiligung des Bundes an den zusätzlich entstehenden Betriebsausgaben über einen jährlich wachsenden Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung den Ländern zugewiesen wird. Für die Zeit ab 2014 ist eine laufende Beteiligung des Bundes von 770 Mio. € pro Jahr an der Finanzierung der durch den Ausbau entstehenden zusätzlichen Betriebskosten, die über die Marge des TAG hinausgehen, vorgesehen. Mit der Formulierung „Marge des TAG“ ist die Schaffung von Plätzen über das Mindestangebot nach den Kriterien des § 24 Abs. 3 SGB VIII hinaus gemeint; sie lässt jedoch viele Fragen offen.

Diese Konstruktion der geteilten finanziellen Beteiligung des Bundes – Sondervermögen bei den Investitionskosten und Umsatzsteueranteil an den zusätzlich entstehenden Betriebskosten – ist der föderalen Struktur der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung geschuldet. Da die Länder nach dem GG für die Unterhaltung der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege zuständig sind, tragen sie nach dem Konnexitätsprinzip auch die Kosten. Eine Beteiligung des Bundes an diesen Betriebskosten ist grundsätzlich ausgeschlossen. Finanzhilfen wie bei den Investitionen scheiden hier gänzlich aus, weshalb der Weg einer höheren Umsatzsteuerbeteiligung gewählt wurde. Die Vereinbarung be-

⁶³ § 82 SGB VIII.

⁶⁴ Vgl. Deutsches Jugendinstitut 2008.

⁶⁵ Diese Zielgröße entspricht dem Benchmark der Lissabon-Vereinbarung der EU.

inhaltet auch die Ankündigung, dass für Eltern, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (z. B. Betreuungsgeld) ab 2013 eingeführt werden soll, worüber bereits jetzt politische Kontroversen ausgebrochen sind. Es handelt sich bei der Vereinbarung um einen Beschluss einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe vor dem Hintergrund von Einigungen innerhalb der Regierungskoalition; doch nur der Gesetzgeber kann die erforderlichen gesetzlichen Reformen verabschieden. Die politische Einigung in der Bund-Länder-Vereinbarung ist aber die Voraussetzung dafür, dass sich eine Mehrheit für diese Änderungen im Gesetzgebungsverfahren finden lässt, denn angesichts der komplizierten föderalen Strukturen und Vorgaben lässt sich eine derartige Reform nur mit einer Mehrheit sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat verabschieden.

Mit dem Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz⁶⁶ vom 18. Dezember 2007, dessen Regelungen zur Errichtung des Sondervermögens des Bundes zur Kinderbetreuungsfinanzierung am 31. Dezember 2007 in Kraft getreten sind, wurde der erste Umsetzungsschritt vom Gesetzgeber bereits getan. Danach wird ein Sondervermögen des Bundes „Kinderbetreuungsbausausbau“ in Höhe von 2,15 Mrd. € errichtet, aus dem Investitionen zum Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren gefördert werden.⁶⁷ Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2007 vom 22. Dezember 2007 wurde dieses Sondervermögen noch im letzten Jahr eingerichtet.

Ebenfalls im letzten Jahr wurde auch der Verwaltungsvereinbarung „Investitionsprogramm ‚Kinderbetreuungsfinanzierung‘ 2008–2013“ zum Procedere der anteiligen Bundesfinanzierung bei den Investitionskosten von allen Bundesländern zugestimmt. In dieser ist auch die Verteilung der Investitionsmittel auf die Länder geregelt, die entsprechend der Anzahl der Kinder unter drei Jahren erfolgen soll. Darüber hinaus enthält die Verwaltungsvereinbarung ein Verfahren zur Erfolgskontrolle, das eine Berichtspflicht der Länder und eine Rückforderung bei zweckfremder Verwendung beinhaltet.

Die weiteren zur Umsetzung nötigen gesetzlichen Regelungen im SGB VIII und im Finanzausgleichsgesetz befinden sich zurzeit im Gesetzgebungsverfahren. Der entsprechende Entwurf eines Kinderförderungsgesetzes (KiföG)⁶⁸ sieht ab dem 1. August 2013 einen unbedingten Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr vor, sowie für die Übergangszeit einen bedingten nach erweiterten Kriterien, die für Kinder bis zum vollendeten ersten Lebensjahr auch über 2013 hinaus gelten. Des Weiteren beinhaltet er Vorschriften zum stufenweisen Ausbau des Betreuungsausbaus sowie Rahmenregelungen zu einer angemessenen, der Qualifikation entsprechenden Vergütung von Tagespflegepersonen, die sich an tariflicher Vergütung orientieren soll. Zur Erhöhung der Vielfalt von Betreuungseinrichtungen ist die Möglichkeit der Förderung auch von privat-gewerblichen Trägern vorgesehen. Die Bestimmungen zum Betreuungsgeld sind als Auftrag an den Gesetzgeber für das

66 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsbausausbau“ und zur Entfristung des Kinderzuschlags vom 18. Dezember 2007 (BGBl. 2007 I, 3022).

67 Die Details wurden vorab in der von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeiteten Verwaltungsvereinbarung „Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008–2013“ vom 28. August 2007 festgelegt.

68 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 7. März 2008.

Jahr 2013 formuliert. Schließlich wird die Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder als Beitrag des Bundes zu den Betriebsausgaben sowie die Überprüfung der zweckgemäßen Mittelverwendung, wie sie in der Verwaltungsvereinbarung formuliert sind, gesetzlich festgehalten.⁶⁹

3.6 Die Forderung nach einem Betreuungsgeld

Die hier dargestellte Entwicklung der kompetenzrechtlichen Regelungen der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sowie der grundsätzlich neue Charakter des Verhältnisses von Familie und die Familie ergänzender Betreuung markieren den Bedarf für Neuordnungen. Wesentliches Merkmal der „neuen“ Situation ist das zukünftig staatlich garantierte Förderangebot für Kinder ab dem ersten Lebensjahr, die Intensivierung des Kooperationsverhältnisses zwischen Eltern und Familien ergänzender Betreuung sowie die Einordnung von der frühkindlichen Förderung als Chance zur Entfaltung der Potenziale aller Kinder. Vor diesem Hintergrund ist unverständlich, dass im Zusammenhang mit der Diskussion um die rechtliche Regelung des Ausbaus von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren die Forderung nach einem „Betreuungsgeld“ für diejenigen Eltern erhoben wurde, die das entsprechende Angebot nicht nutzen möchten.

Die schon mit der ersten Übereinkunft zur Mitfinanzierung des Ausbaus durch den Bund zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Mai 2007 erhobene Forderung wurde damit begründet, dass für Familien, die die staatlich finanzierte Familien ergänzende Betreuung nicht in Anspruch nähmen, ein „Ausgleich“ in der Form eines „Betreuungsgeldes“ zu zahlen sei.

Die Forderung nach einem Betreuungsgeld stellt aus der Sicht des Beirates innerhalb der Diskussion um den Ausbau des die Familien ergänzenden Betreuungsangebotes ein systemfremdes Element dar. Ein Junktum zwischen dem Ausbau von Betreuungseinrichtungen als öffentlichem Angebot und monetären Leistungen an Eltern muss als systematisch verfehlt angesehen werden. Der Beirat sieht sich dennoch gefordert, hierzu Stellung zu beziehen, weil entsprechende Regelungen mit der Novellierung des SGB VIII verankert werden sollen.

Zur Forderung nach einem „Betreuungsgeld“ wird im Einzelnen wie folgt Stellung genommen:

■ Die von den Verfechtern eines „Betreuungsgeldes“ in den Diskurs eingebrachte Forderung nach einem „Ausgleich“ zwischen Eltern, welche die Familien ergänzenden Angebote nutzen und solchen, die darauf verzichten, ist systematisch verfehlt, da es sich bei dem geplanten Ausbau des Betreuungsangebotes nicht um eine Leistung des Familienlastenausgleichs handelt, sondern um eine solche der Fürsorge (Art. 74 Nr. 7 GG). Finanzielle Leistungen an die Eltern, wie z. B. das Kindergeld, stellen entweder eine verfassungsrechtlich gebotene Entlastung der Eltern oder einen gesellschaftlichen Ausgleich für die Leistungen der Eltern dar.⁷⁰ Nach der Begründung zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes

⁶⁹ Darüber hinaus beinhaltet der Gesetzentwurf Änderungen, die aufgrund der Föderalismusreform notwendig wurden, sowie Klarstellungen, Berichtigungen und punktuelle Änderungen einzelner Vorschriften, die durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK) eingefügt worden waren.

⁷⁰ Wie der Wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten „Gerechtigkeit für Familien“ (2001) ausführlich dargelegt hat, sind solche finanziellen Zahlungen als fairer Ausgleich für die Leistungen der Eltern, die der Gesamtgesellschaft zugute kommen, geboten.

setzes (KiföG) ist es erklärtes Ziel der Einführung des Betreuungsgeldes, „die herausragende Leistung der Eltern bei der Erziehung des Kindes zu würdigen“. Der geplante Ausbau der Betreuungsangebote hat jedoch eine andere Funktion. Er ist auf ein Bündel von Zielen gerichtet, das im Zusammenhang der Neugestaltung des Verhältnisses von Eltern und die Familien ergänzender Betreuung zu sehen ist. Dazu gehört die Ermöglichung von Wahlfreiheit in der Betreuung von Kindern unter drei Jahren. Es zählt aber insbesondere die Erkenntnis dazu, dass Kinder von einer wohl abgestimmten und qualitativ hochwertigen Kooperation zwischen Elternhaus und anderen Formen der Tagesbetreuung in ihrer Entwicklung profitieren können. Die mit dem Begriff des „Ausgleichs“ im politischen Diskurs vorgenommene Kopplung der Ansprüche von Kindern auf Betreuung und Förderung mit solchen von Eltern auf finanzielle Unterstützung ist damit systematisch verfehlt.

- Ein Anspruch auf einen „Ausgleich“ bei Nichtnutzung der Betreuungseinrichtungen wird auch damit begründet, dass Eltern, die ihre Kinder selbst zu Hause betreuen, nur von ihrem grundrechtlichen Elternrecht Gebrauch machen, angebotene Betreuungseinrichtungen nicht zu nutzen. Daraus ergibt sich jedoch kein Rechtsanspruch auf eine Ausgleichszahlung. Grundrechtliches Handeln geschieht grundsätzlich auf eigene Kosten; der Staat ist nicht verpflichtet, den Grundrechtsgebrauch zu finanzieren. Wenn der Staat die öffentlichen Verkehrsmittel subventioniert, dann haben diejenigen, die von ihrem Freiheitsrecht Gebrauch machen und mit dem eigenen Auto fahren, keinen Anspruch auf die Zahlung einer Subvention in gleicher oder ähnlicher Höhe oder auf irgendeinen finanziellen Ausgleich.
- Verwaltungstechnisch bräuchte die Auszahlung eines Betreuungsgeldes insofern erhebliche Hürden mit sich, weil bei anteiliger Nutzung familienergänzender Betreuung auch ein Teilbetreuungsgeld gefordert werden könnte.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der geplante Ausbau des Betreuungsangebotes dem oben beschriebenen neuen Kooperationsverhältnis zwischen Familie und die Familie ergänzender Betreuung dienen soll und die Förderung der Entwicklungschancen von Kindern ein ganz zentrales Ziel ist, ist hier v. a. ein Zusammenhang zu beachten: Die Inanspruchnahme von Betreuungsgeld geschieht nicht unabhängig vom sozial-ökonomischen Status der Eltern. Insbesondere die Erfahrungen in Norwegen, das seit 1998 ein Betreuungsgeld von ca. 400 € monatlich an Eltern zahlt, die keine staatlich unterstützte Betreuung nutzen, stimmen bedenklich. Das Betreuungsgeld wurde dort umso stärker genutzt, je niedriger der Bildungsgrad der Eltern, insbesondere der Mütter, war und es wurde insbesondere von Eltern mit Migrationshintergrund bezogen.⁷¹ Wie erste Auswertungen des Statistischen Landesamtes Thüringen gezeigt haben, könnte sich auch in Thüringen eine ähnliche Entwicklung abzeichnen, das seit dem 1. Juli 2006 in der Form eines Landeserziehungsgeldes ein Betreuungsgeld zahlt. In einem im November 2007 vorgestellten Ländervergleich der OECD über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird ausdrücklich vor der Zahlung von Betreuungsgeldern gewarnt.⁷² Aus der Perspektive der Kinder muss es zukünftig um die möglichst umfassende Realisierung von Chancengleichheit gehen und aus der Perspektive der Gesellschaft um die volle Entfaltung der Fähigkeiten und Kompetenzen aller Menschen. Es darf künftig nicht mehr möglich sein, dass eine beachtliche Anzahl von

⁷¹ Vgl. Ghazala 2006.

⁷² Vgl. OECD 2007.

Kapitel III.

Seite 37

Kindern das deutsche Schulsystem ohne Schulabschluss verlässt. Vor diesem Hintergrund scheint die Auszahlung eines Betreuungsgeldes in keinem Fall ratsam.

Sollte aus koalitions- oder parteiinternen Überlegungen heraus dennoch erwogen werden, Eltern, die familienergänzende Betreuung nicht wollen, zu fördern, sollte dies unbedingt ohne den Fluss von Bargeld – etwa durch Gutscheine für Leistungen, die direkt den Kindern zugute kommen oder der Elternbildung dienen – geschehen.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

IV.

Offene Fragen und Probleme

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Die Bund-Länder-Vereinbarung vom 28. August 2007 und das Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz vom 22. Dezember 2007 sowie der Entwurf zum Kinderförderungsgesetz vom 7. März 2008 enthalten Einigungen über wesentliche Streitfragen, lassen aber eine Reihe von Fragen offen. Die verteilten Kompetenzen, Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen erschweren eine konzeptionelle, am Kindeswohl orientierte gemeinsame Planung der politischen Entscheidungsträger, was sich bereits in einer unzureichenden Zielgenauigkeit der Vorschriften und Regelungen zeigt. So fehlen in den Beschlüssen jegliche Bestimmungen zur qualitativen Ausgestaltung der zu schaffenden Betreuungsplätze. Ebenso fehlen Verfahren zur Messung von Zielerreichungsgraden. Zudem sind wichtige Detailfragen noch unklar, die angesichts der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern selbst die quantitativen Ausbauziele gefährden. So sind bereits jetzt etliche Umsetzungsprobleme abzusehen, da die föderale Kompetenzverteilung Möglichkeiten für Ausweichstrategien eröffnet.

4.1 Zielgenauigkeit der Beschlüsse zum Betreuungsausbau

Spätestens seit der Verabschiedung des TAG 2004 ist die bundesstaatliche Familienpolitik explizit an der Trias „Bildung, Betreuung und Erziehung“ für Kinder aller Altersstufen ausgerichtet. Die Synopse der Länder-Bildungspläne für die Kindertagesbetreuung, die sich im Anhang dieser Stellungnahme befindet, zeigt, dass auch im Rahmen der Landespolitik seit 2004 vergleichbare Bemühungen zu konstatieren sind. Durch das Kindertagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) wurde eine entsprechende qualitative Ausrichtung von Familien ergänzenden Einrichtungen gesetzlich festgeschrieben (s.o.).

In den Beschlüssen zum Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige wird auf diese Qualitätsaspekte kaum Bezug genommen. Als explizite Ziele werden nur quantitative Ausbauziele genannt: 750.000 Betreuungsplätze, womit ein „bedarfsgerechtes Angebot“ erreicht werden soll. Die Vorbemerkungen sowohl in der Bund-Länder-Vereinbarung als auch zum Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz machen deutlich, woran dieser „Bedarf“ gemessen wird: Es gelte „Armut von Familien zu vermeiden, Nachteile zwischen den verschiedenen Familientypen auszugleichen und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit für Mütter und Väter gleichermaßen zu verbessern“. Es steht hier die Entlastung der Eltern im Vordergrund und der geplante Ausbau der Kinderbetreuung soll vor allem dem Ziel der Balance von Familie und Erwerbstätigkeit dienen. Qualitative „Bedarfe“ im Sinne pädagogischer Qualität werden hier nicht benannt.

Das Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz, das die Finanzierungsbeteiligung des Bundes an den Investitionskosten regelt, hat der Bundesgesetzgeber auf Art. 104b GG gestützt (§ 2 KBFG).⁷³ Als Begründung wird auf die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums durch den Ausbau der Kinderbetreuung verwiesen.⁷⁴ Dabei wird der Mangel an Betreuungsplätzen als „ein strukturelles Hindernis für wirtschaftliches Wachstum“ benannt.⁷⁵ Worin dieses Hindernis besteht, wird allerdings nicht weiter erläutert. Zum einen wird dies wohl in der mangelnden Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gesehen (s. o.), die Eltern und v.a. Mütter daran hindert, einer ihren Bedürfnissen und ihrer Qualifikation entsprechenden Berufstätigkeit nachzugehen, was aus gesamtwirtschaftlicher Sicht einer enormen Ressourcenverschwendung gleichkommt, die sich die Gesellschaft angesichts des demografischen Wandels in Zukunft nicht mehr leisten kann. Zum anderen hängt das wirtschaftliche Wachstum in langer Frist von der Leistungsfähigkeit, d. h. dem Humanvermögen der nächsten Generation ab, das wesentlich von der Qualität der Familien ergänzenden und Familien unterstützenden gesellschaftlichen Einrichtungen mitbestimmt wird (s. 2.3).

In der Präambel zum Gesetzesentwurf des Kinderförderungsgesetzes wird zudem auf die Chancengerechtigkeit für das einzelne Kind durch „eine optimale Förderung seiner individuellen und sozialen Entwicklung“ wie auch auf nicht realisierte Kinderwünsche verwiesen. Der Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige wird hier damit begründet, „Wege für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu öffnen, die dem Wohle der Kinder dienen“. Damit wird explizit eine „gute Qualität“ der Betreuungsplätze als Ziel genannt, für die die Änderungen des SGB VIII die Rahmenbedingungen schaffen sollen. Im Gesetzesentwurf selbst werden hierzu jedoch lediglich Regelungen für eine angemessene Bezahlung von Tagespflegepersonen sowie die Schaffung von mehr Wettbewerb auf dem Betreuungsmarkt durch Einbezug von privat-gewerblichen Trägern bei den Fördermöglichkeiten vorgesehen. Weitergehende Regelungen zur Qualität sind aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung durch den Bund kaum möglich. Allerdings wird eine Flankierung des quantitativen Ausbaus durch Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen von der Bundespolitik angestrebt.⁷⁶ Die Aktivitäten konzentrieren sich dabei vor allem auf eine „Qualitätsoffensive zur frühkindlichen Bildung und Förderung in der Kita“, die verschiedene Projekte zur frühkindlichen Förderung anstoßen soll,⁷⁷ eine Qualifizierungsoffensive zur (Weiter-)Qualifizierung der Betreuungspersonen,⁷⁸ und auf ein „Aktionsprogramm Kindertagespflege“, das dem Informationsaus-

73 Näheres über die Förderung von Investitionen in den Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige ist jedoch noch durch eine Regelung nach Art. 104b zu bestimmen (§ 2 Satz 2 KBFG).

74 In der Begründung zum Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz heißt es: „Mit den Finanzmitteln sollen besonders bedeutsame Investitionen gefördert werden, die erforderlich sind, die strukturellen Bedingungen für die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland zu verbessern.“ (BT-Drs. 16/6595).

75 Beschlussempfehlung und Bericht zum KBFG (BT-Drs. 16/6816).

76 Rede der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ursula von der Leyen, am 11. Oktober 2007 im Deutschen Bundestag anlässlich des Berichtes zum Ausbaustand TAG, Berlin (<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Presse/reden,did=101292.html>).

77 Die „Qualitätsoffensive zur frühkindlichen Bildung und Förderung in der Kita“ soll „Projekte anstoßen, gute Praxis auswerten und gemeinsam mit Trägern, Kommunen und Ländern Umsetzungswege erproben“. Momentan werden Projekte zur Sprachförderung und das Internetportal zur frühkindlichen Bildung „Wissen & Wachsen“ gefördert. Weiterhin sind Projekte zur konzeptionellen Begleitung der Übergänge vom Elternhaus in die Krippe und vom Kindergarten in die Schule geplant.

78 In 2008 startet ein Programm zur praxisbezogenen Fort- und Weiterbildung des Betreuungspersonals. Die Programme zur Qualifizierung des Personals in Kindertageseinrichtungen werden dabei vom Bundesbildungsministerium und die zur Qualifizierung der Tagesmütter und -väter vom Bundesfamilienministerium übernommen.

tausch und der Vernetzung von Betreuungseinrichtungen dienen soll.⁷⁹ Diese Initiativen – so wichtig und begrüßenswert sie sind – haben zunächst jedoch einen stark experimentellen Charakter und sind nicht systematisch dem flächendeckenden Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige verbunden. Damit obliegt es allein den Ländern und Kommunen, Maßnahmen für die Sicherung der im SGB VIII festgeschriebenen qualitativen Ziele zu entwickeln und umzusetzen.

4.2 Umsetzungsprobleme gefährden quantitative Ausbauziele

Bei den quantitativen Ausbauzielen hinsichtlich der bis 2013 zu schaffenden Plätze besteht noch erheblicher Präzisionsbedarf, damit deren Umsetzung angesichts der föderalen Kompetenzverteilung nicht gefährdet wird. Schon allein die zu erlangende Platzzahl ist nicht so konkret, wie es in den Vereinbarungen scheint. Die politisch angestrebte Betreuungsquote von 35% wird grundsätzlich für alle unter Dreijährigen benannt, wobei die vereinbarte Zielzahl von 750.000 Plätzen vor allem den Bedarf ab dem ersten Lebensjahr abdeckt. Diese Zahlen basieren auf Bedarfsschätzungen vor dem Hintergrund der bisherigen Inanspruchnahme in den verschiedenen Altersgruppen.⁸⁰ Nicht berücksichtigt wird dabei eine mögliche Nachfrageveränderung bei einem deutlich verbesserten Angebot, insbesondere wenn hierfür auch noch ein Rechtsanspruch besteht. Zudem ist völlig unklar, in welchem zeitlichen Umfang die Betreuungsangebote nachgefragt werden. Unscharf ist das Ausbauziel aber auch hinsichtlich der Art der zu schaffenden Betreuungsangebote. Im Gespräch ist eine geplante Verteilung der Plätze in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege im Verhältnis von 70:30, die auch den Kostenschätzungen zugrunde gelegt wurde,⁸¹ allerdings nirgendwo festgeschrieben ist. Damit sind die Länder und Kommunen grundsätzlich frei, abweichende Relationen anzustreben. Zudem mag die Nachfrage vonseiten der Eltern zu anderen Relationen führen. Schließlich dürfte auch die regional sehr ungleiche Ausgangslage den tatsächlich erreichbaren Ausbaustand mitbestimmen (s. 2.1).

4.2.1 Der Umsatzsteueranteil zur Betriebskostenfinanzierung

Da die Länder nach Art. 83 GG für die Unterhaltung der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege zuständig sind, tragen sie nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG auch die Kosten. Um überhaupt eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Betriebskosten zu ermöglichen, wurde eine Anhebung des Umsatzsteueranteils der Länder in Höhe von 30% der zu erwartenden zusätzlich anfallenden Kosten vereinbart.

Bei Einnahmen aus Steuern gilt jedoch grundsätzlich das Nonaffektationsprinzip,⁸² weshalb dieser Umsatzsteueranteil mit keiner Zweckbindung versehen werden kann. Die Länder ver-

⁷⁹ Das Aktionsprogramm Kindertagespflege, das 2008 gestartet wird und bis 2011 laufen soll, hat zum Ziel, „Kindertagespflege mittelfristig“ als einen „anerkannten und angemessen vergüteten Vollzeitberuf“ zu etablieren. „Unter Einsatz moderner Informationstechnologie und in enger Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen (soll) die Qualität der Kindertagespflege gesichert und verbessert, das Personalangebot für die Tagespflege erweitert, die Infrastruktur der Kindertagespflege ausgebaut und verbessert und die Rolle der Eltern durch die Optimierung des Vermittlungsprozesses gestärkt werden.“ (Meldung des BMFSFJ vom 28. November 2007, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/aktuelles,did=103896.html>).

⁸⁰ Vgl. zu den Berechnungsgrundlagen der verschiedenen Bedarfsszenarien Rauschenbach u. a. 2007.

⁸¹ Vgl. Begründung zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes (KiföG).

⁸² Das Nonaffektationsprinzip besagt, dass alle Einnahmen des Staates als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (§ 8 BHO).

pflichten sich daher in der Vereinbarung, „durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge (zu) tragen, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel auch tatsächlich und zusätzlich den Kommunen und Trägern zur Verfügung gestellt werden“, und „finanzielle Voraussetzungen dafür (zu) schaffen, dass die vereinbarten Ziele erreicht werden“. Allerdings sind diese Versprechen der Länder auf Basis der Bund-Länder-Vereinbarung weder rechtsverbindlich, noch sind die Ziele im Hinblick auf die Messbarkeit von Zielerreichungsgraden hinreichend konkret formuliert. Auch die vorgesehenen Regelungen im Kinderförderungsgesetz, die die Länder zum stufenweisen Ausbau verpflichten, sofern sie das notwendige Angebot zur Erfüllung der Rechtsansprüche nicht vorhalten, leisten nicht die notwendigen Konkretisierungen. Insbesondere bleibt offen, welcher Art die vorzuhaltenden Plätze für unter Dreijährige sind. Sofern hier keine justiziablen Bedingungen geschaffen werden können, bestehen für die Länder angesichts knapper Mittel durchaus Anreize, die Gelder nicht dem Zweck entsprechend zu verwenden bzw. die erforderlichen finanziellen Landesanteile nicht in hinreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen – sofern sie anderen Aufgaben höhere Priorität zumessen.

Vonseiten der Kommunen werden entsprechende Befürchtungen geäußert.⁸³ Sie kritisieren die ihrer Ansicht nach zu geringe finanzielle Beteiligung des Bundes, die auf einer zu niedrigen Kostenschätzung der Betriebskosten basiere.⁸⁴ Damit werde mit den jetzt vereinbarten Zahlungen von jährlich 770 Mio. € ab 2014 nicht wie verabredet ein Drittel der zusätzlich anfallenden Betriebsausgaben durch den Bund finanziert. Wenn die Länder ebenfalls nur den gleichen Betrag zur Verfügung stellen, wie dies bereits einige Länder beschlossen haben,⁸⁵ verbleibe bei den Kommunen ein weit größerer Finanzierungsanteil als das ursprünglich angedachte Drittel, das von den Kommunen bereits im Vorfeld kritisiert worden war. Verschärft wird dies dadurch, dass qualitativ hochwertige Betreuungsplätze für unter Dreijährige deutlich teurer sein dürften als für ältere Kinder. Die Kommunen fordern daher nachdrücklich eine höhere finanzielle Beteiligung durch die Länder.⁸⁶

Angesichts dieser für die Kommunen unklaren Finanzierungslage, der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen und des hohen Zeitdrucks zur Verwirklichung der Ausbauziele besteht die Gefahr, dass letztendlich weitaus weniger Plätze in Betreuungseinrichtungen geschaffen werden als von der Bund-Länder-Kommission verabredet und stattdessen auf die Schaffung finanziell günstigerer Tagespflegeplätze ausgewichen wird.

83 Deutscher Städte- und Gemeindetag: Bericht von der Fachkonferenz „Betreuung der Kleinsten geht alle an“ am 7. Dezember 2007; Deutscher Städtetag: Beschluss des Hauptausschusses vom 22. Mai 2007; Deutscher Städtetag: Pressemitteilung vom 28. Januar 2008.

84 Die Schätzung der durchschnittlichen Betriebskosten für einen Kinderbetreuungsplatz in einer Ganztageseinrichtung wird von den Kommunen mit 14.000 € angesetzt und für einen Tagespflegeplatz mit 7.200 €, was bei zusätzlich 300.000 Plätzen und einer Aufteilung von 70% in Tageseinrichtungen und 30% in Tagespflege zu einer zusätzlichen Belastung von 3,05 Mrd. € p. a. führt (Kostenschätzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 30. März 2007). In der Bund-Länder-Vereinbarung wird dagegen von einer Summe von 2,32 Mrd. € p. a. ausgegangen, wobei ein Ganztagesplatz in einer Einrichtung mit 12.000 € und ein Tagespflegeplatz mit 9.450 € kalkuliert wird. Allerdings werden nur 90% der Kosten in Ansatz gebracht, was mit einer Teilzeitnutzung von etwa der Hälfte begründet wird. Zudem werden 3,25% als Anteil der Träger angesetzt (Begründung zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes).

85 Z. B. in Schleswig-Holstein (vgl. Pressemitteilung des Ministeriums für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein vom 30. Januar 2008).

86 Deutscher Städtetag: Pressemitteilung vom 11. Oktober 2007.

4.2.2 Zweckbindung und Erfolgskontrolle

Zur Sicherstellung der von Bund und Ländern vereinbarten Ziele ist von der Arbeitsgruppe auch ein Monitoring vereinbart worden, das in der Verwaltungsvereinbarung zum Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz „Investitionsprogramm ‚Kinderbetreuungsfinanzierung‘ 2008–2013“ festgeschrieben wurde. Danach haben die Länder eine regelmäßige Berichtspflicht über die „neu eingerichteten und gesicherten Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen und Tagespflege“, wobei nach Plätzen, die mit und ohne Investitionshilfen des Bundes eingerichtet wurden, zu unterscheiden ist. Da nur bei den Finanzbeihilfen für die Investitionskosten eine direkte Zweckbindung möglich ist, wird über diese weitergehende Berichtspflicht eine Erfolgskontrolle hinsichtlich des Ausbauzieles von 750.000 Plätzen angestrebt. Da auch eine nachhaltige Sicherung der Plätze nachzuweisen ist, wird eine indirekte Steuerung der für die Betriebsausgaben gedachten Finanzmittel erwartet. Sanktionen können aber nur bei einer Zweckentfremdung der Mittel aus dem Sondervermögen ausgesprochen werden. In diesem Fall müssen die Mittel zurückgefordert werden. Werden jedoch von den Ländern zu wenig Plätze geschaffen oder die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht an die Kommunen und Träger weitergeleitet, hat der Bund keine Sanktionsmöglichkeiten. Der Bund behält sich daher vor, nach einer Zwischenevaluation, die im Jahr 2011 durchgeführt werden soll, Anpassungen mit Hinblick auf den Zielerreichungsgrad vorzunehmen, wobei allerdings unklar bleibt, worauf sich derartige Anpassungen beziehen können.

4.2.3 Rechtsanspruch

Ab dem Jahr 2013 wird es einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom 1. Lebensjahr an geben. Es wird jedoch vielfach bezweifelt, dass der bis dahin angestrebte Ausbau auf 750.000 Betreuungsplätze hierzu ausreicht. Sowohl die Erfahrungen in Sachsen-Anhalt, wo ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz von Geburt an besteht, als auch Bedarfsschätzungen auf Basis von Elternwünschen lassen bei einem Rechtsanspruch eine höhere Inanspruchnahme als die vorgesehenen 35% wahrscheinlich werden.⁸⁷ Insbesondere die Kommunen weisen darauf hin, dass vor allem in den Städten ein deutlich höheres Angebot notwendig sein wird. Sie fordern daher verbindliche Finanzierungszusagen des Bundes und der Länder, sollte der Rechtsanspruch eingeführt werden.

Die Kommunen weisen zudem darauf hin, dass mit der Einführung eines Rechtsanspruches für unter Dreijährige eine neue Aufgabe im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG geschaffen werde und damit die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes überschritten werden. Durch die Zustimmung zur Einführung eines Rechtsanspruches hätten die Länder den daraus folgenden Konnexitätsanspruch gegen sich akzeptiert und stünden daher in der vollen Finanzverantwortung. Die ursprünglich angedachte Drittelregelung bei der Aufteilung der Betriebskosten auf Bund, Länder und Kommunen werde durch eine Verankerung des Rechtsanspruches hinfällig. So heißt es in dem Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 11. September 2007, dass „die vorgesehene Verankerung eines Rechtsanspruches nur akzeptiert werden kann, wenn zugleich die für die Erfüllung erforderlichen finanziellen Mittel von Bund und Ländern verlässlich sichergestellt werden. Bund und Länder werden in diesem Zusammenhang aufgefordert, zu realistischen Annahmen zu den

⁸⁷ Vgl. Rauschenbach u. a. 2007.

mit dem Rechtsanspruch verbundenen Kosten zu kommen. Die bisher verabredete Zielmarke von 750.000 Plätzen wird zur Erfüllung eines Rechtsanspruchs nicht ausreichen. ... Die Länder werden aufgefordert, ihrer Verpflichtung aus den Konnexitätsregelungen nachzukommen und die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen.“⁸⁸

Vor dem Hintergrund der unklaren finanziellen Belastung, die durch den Rechtsanspruch zusätzlich auf die Kommunen zukommt, sind Ausweichreaktionen durch die Kommunen nicht auszuschließen. Bezieht sich der Rechtsanspruch lediglich auf Förderung in Tageseinrichtungen oder Tagespflege, ohne das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern abzusichern, und werden weder die Dauer oder die zeitliche Lage (zusammenhängende Betreuungszeiten ohne Wechsel der Betreuungsform) festgeschrieben und keine qualitativen Anforderungen gestellt, so bestehen große Anreize, Betreuungsplätze zu schaffen, die geringere Kosten verursachen. So sind Tagespflegeplätze kostengünstiger als Plätze in Ganztageseinrichtungen, zumindest wenn nicht auf hohe Qualifizierung und entsprechende Bezahlung geachtet wird. Flexibel an die Bedürfnisse der Eltern angepasste Betreuungszeiten erfordern mehr Personal, die Berücksichtigung der kindlichen Bedürfnisse kleine Gruppengrößen. Ohne eine Koppelung des Rechtsanspruchs an bestimmte Mindestanforderungen besteht die Gefahr, dass zugunsten einer höheren Platzzahl andere, insbesondere qualitative Aspekte vernachlässigt werden und in Bereichen gekürzt wird, die nicht über einen Rechtsanspruch abgedeckt sind, wie dies bei den Drei- bis Sechsjährigen bereits gängige Praxis ist.

4.3 Vernachlässigung von Qualitätsaspekten

Wenn schon die quantitativen Ziele – die geplanten 750.000 Plätze und erst recht ein hinreichendes Angebot zur Erfüllung des Rechtsanspruchs – gefährdet sind, gilt dies umso mehr für die qualitativen Ziele. Da diese nicht explizit verankert sind, steht zu befürchten, dass angesichts der unzureichenden Finanzierung an der qualitativen Ausstattung gespart wird, um das quantitative Ausbauziel zu erreichen.

So schaffen die Regelungen zur Finanzierung des Betreuungsausbaus Entscheidungs- und Handlungsbedingungen, die für die Umsetzung der qualitativen Ziele eher hinderlich sind. Die Trennung der Bundesbeteiligung an der Finanzierung in ein Sondervermögen für Investitionen einerseits und einen Umsatzsteueranteil für Betriebskosten andererseits lassen es wahrscheinlich werden, dass auf Länder- und kommunaler Ebene die Entscheidungen für Investitionen und den Betrieb von unterschiedlichen Instanzen getroffen werden, die u. U. kein abgestimmtes Konzept verfolgen. Sofern aber keine klar definierten Qualitätsstandards existieren, mögen unabgestimmte bauliche Maßnahmen die Möglichkeiten der Entwicklung bedarfsgerechter Konzepte erheblich einschränken. Verschärft wird diese Situation durch den an sich sehr begrüßenswerten Anspruch, bereits in wenigen Jahren eine Versorgungsquote von 750.000 Plätzen zu erreichen.

⁸⁸ Ähnliche Verlautbarungen findet man vom Hauptausschuss des Deutschen Städtetages in seinem Beschluss vom 25. Oktober 2007, vom Gesamtvorstand der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in seiner Entschließung vom 14. September 2007 und vom Deutschen Städte- und Gemeindebund in seiner Stellungnahme vom 18. Januar 2008 zum BMF-Papier zu den Maßnahmen des Bundes zugunsten der Kommunen.

Pädagogische Konzepte, die an der Trias von Bildung, Betreuung und Erziehung ausgerichtet sind, dürften auch vergleichsweise hohe Betriebsausgaben verursachen. Solche als Investitionen in die nächste Generation anzusehenden Aufwendungen lohnen sich auch unter gesamtwirtschaftlichen Überlegungen (s. 2.3). Allerdings fallen die Erträge dieser Investitionen erst sehr viel später an und entlasten nicht direkt die Haushalte der investierenden Kommunen.⁸⁹ Vor dem Hintergrund knapper Haushaltsmittel setzen die Regelungen zumindest für die Kommunen keine Anreize, hier besonders aktiv zu werden. Eher im Gegenteil bleibt zu befürchten, dass es zu Ausweichreaktionen kommt und Mittel, deren Verwendungszweck nicht festgeschrieben ist, nicht im angedachten Umfang für den Erziehungs- und Bildungsauftrag in frühkindlichen Betreuungseinrichtungen verwendet werden.

Auch wenn es kostengünstig erscheint, keine spezifischen Angebote für unter Dreijährige zu entwickeln, sondern die Konzepte aus dem Kindergartenbereich zu entlehnen, stellt dies in keinem Fall eine Alternative zur Entwicklung von Betreuungs- und Bildungskonzepten für unter Dreijährige dar. Die Qualifizierung und Weiterbildung des Betreuungspersonals für diesen Altersbereich verursacht ebenfalls erhebliche Kosten. Es besteht also die Gefahr, dass die spezifischen Anforderungen im frühkindlichen Bereich aus Kostengründen keine oder eine zu geringe Beachtung finden.

Auch ist fraglich, ob die bisher angedachten Regelungen zur Aufwertung der Kindertagespflege ausreichen werden, die Qualität in erheblichem Ausmaß zu verbessern. Neben der grundsätzlichen Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen wird im Gesetzesentwurf zum Kinderförderungsgesetz eine Orientierung für die zu zahlende Geldleistung als „Anerkennung der Förderleistung der Tagespflegeperson“ eingeführt, nach der diese „leistungsgerecht auszugestalten (ist) und sich an der tariflichen Vergütung vergleichbarer Qualifikationen und Tätigkeiten orientieren“ soll. Die Festlegung der Höhe wird den Trägern der Jugendhilfe oder den Ländern überlassen. Da dieser Orientierungsrahmen aber kaum rechtsverbindliche Folgen hat, besteht weiterhin die Gefahr Tagespflegetätigkeiten aus Kostengründen gering qualifizierten Personen zu übertragen.

Durch den zeitlichen Druck, das Ausbauziel in wenigen Jahren zu erreichen, besteht zusätzlich das Problem, dass gar nicht genügend qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen.⁹⁰ Da es kaum möglich sein wird, in wenigen Jahren die zusätzlich notwendigen Fachkräfte auszubilden, muss auch aus diesen Gründen mit einer zumindest temporär sinkenden Betreuungsqualität gerechnet werden.

Der Prozess des Ausbaus von Betreuungsplätzen für unter Dreijährige läuft also Gefahr, dass Qualitätsaspekte erst zu spät oder gar nicht berücksichtigt werden und dass Betreuungsplätze entstehen, die den Anforderungen des frühkindlichen Bereichs in keiner Weise gerecht werden. Dies gilt umso mehr als die Planungsunsicherheit hinsichtlich der Kosten den Kommunen und Trägern die Umsetzung qualitativ hochwertiger Angebote erheblich erschwert. Hier gilt es, die Finanzverantwortung für die Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung zu klären.

⁸⁹ Vgl. Spieß 2007.

⁹⁰ Rauschenbach/Schilling 2007.

V.

Empfehlungen

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

(1) Quantitativer Ausbau und Qualitätsentwicklung gehören zusammen.

Der Wissenschaftliche Beirat unterstützt nachdrücklich den geplanten und bereits in Gang gesetzten Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren. Dieser kann nach Überzeugung des Beirats nicht nur einen wichtigen Beitrag zu einer verbesserten Balance von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit der Eltern leisten, sondern auch zu einer die Familien integrierenden Anregung der Entwicklungs- und Bildungsprozesse der Kinder. Die Verbindung dieser beiden Aufgaben kann allerdings nur unter der Bedingung gelingen, dass in allen Betreuungsangeboten eine hohe pädagogische Qualität sichergestellt wird, die der besonders ausgeprägten Lernfähigkeit sowie der besonders ausgeprägten Verletzbarkeit der Kinder in den ersten Lebensjahren gerecht zu werden vermag.

(2) „Ganzheitliche“ Sicht auf Bildung, Betreuung und Erziehung beachten.

Mit seinen Analysen und Empfehlungen will der Beirat der Gefahr vorbeugen, dass unter dem hohen Zeitdruck für den quantitativen Ausbau und angesichts der angespannten Haushaltslage in vielen Kommunen die qualitativen Aspekte in den Hintergrund rücken und eine frühzeitige bzw. rechtzeitige Entwicklung und Implementierung von entwicklungsangemessenen pädagogischen Konzepten und Qualitätsanforderungen unterbleibt. Die im SGB VIII verankerte „ganzheitliche“ Sicht auf Bildung, Betreuung und Erziehung muss bei der Umsetzung der Maßnahmen in dem Sinne richtungsweisend sein, dass der quantitative Ausbau einhergeht mit der Entwicklung und Sicherung einer hohen pädagogischen Qualität.

(3) Einen die Familien integrierenden Ansatz wählen.

Zur nachhaltigen Sicherung einer hohen Qualität der Rahmenbedingungen des Aufwachsens aller Kinder plädiert der Beirat für einen die Familien integrierenden Ansatz. Er zielt auf eine neue und bessere Integration der öffentlichen und der elterlichen Sorge für Kinder, die geeignet ist, das Wohl aller Kinder sowie eine angemessene Unterstützung und Anregung ihrer Entwicklungs- und Bildungsprozesse zu gewährleisten. Dabei geht es um die Praxis einer engen Erziehungspartnerschaft zwischen Tageseinrichtungen für Kinder bzw. Angeboten der Familientagesbetreuung und Eltern. Dazu müssen sich die Betreuungsangebote an den neuen Herausforderungen durch die besonderen Bedürfnisse in den ersten Lebensjahren orientieren, die eine deutlich intensivere Abstimmung mit dem Elternhaus und eine höhere Flexibilität verlangen als bei Kindern höheren Alters.

(4) Eine Vernetzung der lokalen Dienstleistungen für Familien und Kinder anstreben.

Es geht aber auch um eine weitergehende Vernetzung der lokalen Dienstleistungen für Familien und Kinder, wie sie beispielsweise in Familienzentren realisiert wird. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen sicherstellen, dass die Fachkräfte in ihren Einrichtungen und die Einrichtungen anderer Träger mit den Erziehungsberechtigten und Tagespflegepersonen sowie mit anderen kinder- und familienbezogenen Institutionen und Initiativen im Gemeinwesen sowie mit den Schulen zusammenarbeiten.

(5) Familienbildung und Beratung fördern.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang Maßnahmen zur Unterstützung der elterlichen Beziehungs- und Erziehungskompetenzen. Die Familie wird auch nach dem geplanten Ausbau der öffentlichen Betreuungsangebote der erste und lebensbegleitend wichtigste und wirksamste soziale Ort der Bildung, Betreuung und Erziehung bleiben.

(6) Einen Beitrag zu Chancengerechtigkeit, „frühen Hilfen“ und früher Förderung leisten.

Unter der Voraussetzung hoher pädagogischer Qualität können und sollten öffentliche Betreuungsangebote einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit für benachteiligte Kinder leisten und zum Ausgangspunkt für „frühe Hilfen“ werden, die u.a. auch der Prävention von Kindeswohlgefährdung dienen. Familien integrierende Ansätze können vor diesem Hintergrund zu einem wichtigen sozial- und bildungspolitischen Instrument werden. Dabei ist auch daran zu denken, Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund über einen Familien integrierenden Ansatz möglichst früh eine nachhaltige Integration zu ermöglichen.

Darüber hinaus müssen gerade diejenigen Kinder, welche aufgrund einer drohenden Entwicklungsverzögerung oder Behinderung ohnehin schon beeinträchtigte Chancen haben, geeignete – zwar auch jetzt schon gesetzlich verankerte, jedoch nicht in ausreichendem Maße umgesetzte – Angebote zur interdisziplinären Frühförderung in einem auf Integration abzielenden Umfeld im Rahmen der frühen Betreuung erhalten.

(7) Qualitätsentwicklung durch einen gemeinsamen Rahmen der Länder ermöglichen.

Da die neuen Bildungs- und Erziehungspläne nur in wenigen Bundesländern auch auf die unter dreijährigen Kinder bezogen sind, sollte der erste und wichtigste Schritt der Qualitätsentwicklung darin bestehen, für diese Altersgruppe einen eigenen „gemeinsamen Rahmen“ der JMK und KMK zu verabschieden und in allen Bundesländern Bildungs- und Erziehungspläne für diese Lebens- und Entwicklungsphase zu erarbeiten und zu erlassen. In diesen Prozess müssen die Träger angemessen eingebunden werden. Die Umsetzung der Bildungs- und Erziehungspläne muss, wie im Falle der bereits vorliegenden Pläne, mit einem verpflichtenden Weiterbildungsprogramm für die Fachkräfte verbunden werden.

Mittelfristig sollte die Diskussion um Bildungs- und Erziehungspläne in den jeweiligen Bundesländern auf nationaler Ebene gebündelt werden. Sobald ein Konsens über die Implementierung zentraler Standards für die unter Dreijährigen erzielt ist, sollten alle Kinder in Deutschland, unabhängig von ihrer regionalen Zuordnung, von einer qualitativ hochwertigen Betreuungsinfrastruktur profitieren können. Die Erzielung eines solchen Qualitätskonsenses muss vom Bund moderiert und angestoßen werden. Dabei sollten auch internati-

onale Erfahrungen einbezogen werden, die im Sinne von „Benchmarks“ kritisch überprüft und auf die deutschen Besonderheiten hin angepasst werden müssten. Sie könnten aber auch Hinweise darauf geben, auf welchen Konsens einer pädagogischen Qualität sich andere westliche Industrienationen geeinigt haben.

(8) Ausbildungsoffensive für Fachpersonal starten.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Im Unterschied zu den Tageseinrichtungen für drei- bis sechsjährige Kinder ist es im Hinblick auf die institutionellen Angebote für die unter Dreijährigen nicht mit Weiterbildungsmaßnahmen für die bereits vorhandenen Fachkräfte getan. Darüber hinaus ist es angesichts der vorgesehenen Verdreifachung der Platzzahlen in Kinderkrippen erforderlich, mindestens 50.000 neue Fachkräfte einzustellen und diese auf ihre verantwortungsvolle Tätigkeit angemessen vorzubereiten. Der Beirat begrüßt daher ausdrücklich die von BMFSFJ und BMBF gemeinsam angekündigte „Qualifizierungsinitiative Kinderbetreuung“. Neben den erheblichen Investitionen in den Auf- bzw. Ausbau einer Infrastruktur für die grundständige Ausbildung von Fachkräften – einschließlich der dafür erforderlichen Infrastruktur frühpädagogischer Forschung – muss ein Ausbildungskonzept entwickelt und umgesetzt werden. Dabei gilt es, die künftigen Fachkräfte mit Bezug auf die spezifischen Anforderungen an Bildung, Betreuung und Erziehung der unter dreijährigen Kinder zu qualifizieren. Dazu gehört beispielsweise, dass die Studierenden an Fachschulen die Möglichkeit erhalten müssen, in ihrer Ausbildung als Wahlpflicht den Schwerpunkt Krippenpädagogik wählen zu können. Auch dafür sind zusätzliche Investitionen nötig. Die Finanzierungsverantwortung muss verbindlich geklärt werden.

(9) Strukturqualität sichern.

Angesichts der Tatsache, dass die Rahmenbedingungen („Strukturqualität“) für die Gewährleistung pädagogischer Qualität eine große Rolle spielen, und nur diese Dimension von Qualität einer direkten politischen Steuerung zugänglich ist, muss sich das auf Qualitätsentwicklung und -sicherung zielende politische Handeln in erster Linie auf Aspekte der Strukturqualität beziehen. Diese betreffen insbesondere die Qualifizierung der Fachkräfte, die Gruppengröße in den Einrichtungen, den Erzieherin-Kind-Schlüssel, die Räume und ihre Ausstattung, bedarfsgerechte Öffnungszeiten sowie die Zeitressourcen der Fachkräfte für die Zuwendung zu jedem Kind, für Beobachtung und Dokumentation, für Erziehungsgespräche mit den Eltern, sowie für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren (siehe Empfehlung Nr. 4). Bei der Festlegung angemessener Standards der Strukturqualität kann sich die Politik auf forschungsbasierte Kriterien stützen, die auf nationaler und internationaler Ebene entwickelt worden sind. Um die Einhaltung von Mindeststandards der Strukturqualität sicherstellen zu können, sollten Zertifizierungsverfahren entwickelt und eingesetzt werden (s. Empfehlung Nr. 11).

(10) Verfahren zur Qualitätssicherung initiieren.

Angesichts der anhaltend kontroversen Fachdiskussion über die angemessenen Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung schlägt der Beirat vor, die unterschiedlichen Ansätze nebeneinander zu erproben und sie einer vergleichenden längsschnittlichen Evaluierung zu unterziehen. Daher begrüßt der Beirat die „Qualitätsoffensive zur frühkindlichen Bildung und Förderung in der Kita“ mit den darin angedachten Projekten und fordert die Bundesregierung auf, weitere Projekte zu initiieren und diese einer gemeinsamen systema-

tischen Evaluation zu unterziehen. Darüber hinaus hält er es für geboten, auch die Kindertagespflege in die Qualitätssicherung systematisch mit einzubeziehen.

(11) Qualitätsfeststellung und Qualitätssicherung müssen mit Qualitätsentwicklung Hand in Hand gehen.

Es sollten Versuche angeregt und unterstützt werden, die auf eine Verbindung der unterschiedlichen Typen der Qualitätssicherung setzen und darauf abzielen, deren jeweilige Stärken zu erhalten und ihre jeweiligen Schwächen zu reduzieren. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, neben einer Inputsteuerung auch den Entwicklungsfortschritt des Kindes als Qualitätsmerkmal mit zu erfassen. Unabhängig von der im Einzelnen praktizierten Ausgestaltung der Verfahren müssen nach Überzeugung des Beirats Maßnahmen der Qualitätsfeststellung und der Qualitätssicherung Hand in Hand gehen mit Maßnahmen der Qualitätsentwicklung. Eine regelmäßige Evaluation der Umsetzung sollte durch Gremien vor Ort erfolgen, an denen auch Eltern beteiligt sind (Monitoring). Darüber hinaus müssen Einrichtungen ihre Qualität durch standardisierte Verfahren sichern. Zur Schaffung von Wettbewerb sollen neue Steuerungsinstrumente wie Gutscheine genutzt werden (siehe Empfehlung 18).

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

(12) Tagespflege neu ausrichten.

Neben den Tageseinrichtungen wird die Familientagesbetreuung eine wichtige Angebotsform für unter dreijährige Kinder sein. Der in § 22 SGB VIII formulierte Auftrag der Bildung, Betreuung und Erziehung gilt für Kindertageseinrichtungen und Familientagesbetreuung gleichermaßen. Dementsprechend müssen für die Familientagesbetreuung prinzipiell die gleichen Kriterien pädagogischer Qualität gelten wie für Kindertageseinrichtungen. Der vorgesehene starke Ausbau des Platzangebots macht eine grundlegende Reform der Tagespflege dringend erforderlich. Der Beirat begrüßt daher das von der Bundesregierung angekündigte „Aktionsprogramm Kindertagespflege“. Das Profil eines zukunftsfähigen „Fachdienstes Tagespflege“ muss dabei Verfahren der Qualifizierung, Zulassung und Praxisbegleitung, Schritte zur Professionalisierung (Arbeitsstatus und soziale Absicherung), Verfahren zur Qualitätsfeststellung sowie die Zusammenarbeit mit Jugendämtern, Verbänden und Trägerverbänden umfassen.

(13) Finanzierung der Tagespflege vereinheitlichen.

Die Vergütung und Besteuerung der Tagespflege ist immer noch sehr uneinheitlich geregelt, je nachdem ob sie öffentlich oder privat finanziert wird. Im Sinne einer qualitativ hochwertigen Betreuung und einer verlässlichen und längerfristig zur Verfügung stehenden Betreuungsperson ist eine stabile Planungsgrundlage für alle Beteiligten unumgänglich. Hier ist die Bundesregierung gefordert, im laufenden Gesetzgebungsverfahren zum Kinderförderungsgesetz (KiföG) einheitliche Rahmenbedingungen mit verbindlichen Vorgaben für die Länder herzustellen.

(14) Mindestbedingungen beim Rechtsanspruch festlegen.

Bisher ist der Umfang der täglichen Betreuungszeit in Kindertageseinrichtungen oder in Kindertagespflege bundesrechtlich so geregelt, dass kein Rechtsanspruch auf eine längere Betreuungszeit besteht. Vor allem in den alten Bundesländern fehlen bekanntlich Ganztagesplätze, und die Öffnungszeiten sind vielfach unzureichend, sodass die zeitliche Lage

der Betreuung häufig nicht einmal mit einer elterlichen Halbtagsbeschäftigung vereinbar ist. Zu beachten sind jedoch die jugendhilferechtlichen Zielsetzungen und Zweckbestimmungen.⁹¹ Die bedarfsgerechte Erfüllung des Anspruchs muss daher Öffnungszeiten und Angebotsstrukturen gewährleisten, die jedem Elternteil die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, eine Ausbildung oder Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen ermöglichen; demnach kommt eine Öffnungszeit von sechs Stunden täglich eher einem bedarfsgerechten Angebot gleich.

Es ist wünschenswert, dass der Gesetzgeber den zeitlichen Umfang des Rechtsanspruchs in § 24 SGB VIII ausdrücklich regelt und eine Betreuungszeit in Kindertageseinrichtungen von mindestens sechs Stunden täglich vorsieht.⁹² Eine stärkere bundesgesetzliche Normierung der Zugangsvoraussetzungen zu den Einrichtungen ist auch sinnvoll, um Chancengleichheit herzustellen und ein bedarfsgerechtes Angebot über kommunale und Landesgrenzen hinweg sicherzustellen.

(15) Rechtsanspruch bei Arbeitsvermittlung gewähren.

Nach dem SGB II kann die Agentur für Arbeit mit dem Ziel der Eingliederung von erwerbsfähigen Personen als Leistung auch die Betreuung von minderjährigen Kindern oder von Kindern mit Behinderungen erbringen (lassen) (§ 16 Abs. 2 Nr. 1 SGB II). Es handelt sich dabei bisher lediglich um eine Ermessensleistung. Diese Regelung sollte in einen Rechtsanspruch eines erwerbssuchenden Elternteils auf Vermittlung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes umgewandelt werden.

(16) Rechenschaftspflicht und Monitoring sicherstellen.

Um den effizienten Einsatz der Mittel zu garantieren, ist es nötig, sowohl differenzierte Zielvorgaben sowie Verfahren zur Messung von Zielerreichungsgraden bei der Vergabe der Mittel aus dem Sondervermögen zu formulieren, die über die schon bestehende Rechenschaftspflicht in der Verwaltungsvereinbarung hinausgehen. Hierüber sollten sich Bund und Länder nochmals gemeinsam verständigen. Gleichzeitig sollte eine Überprüfung bezüglich der Verwendung des erhöhten Umsatzsteueranteils verankert werden. Dies kann bspw. freiwillig durch die Länder oder über einen Wettbewerb des Bundes erfolgen, bei dem das erfolgreichste Land einen Bonus bekommt.

(17) Neuordnung des Kompetenzgefüges zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Politikfeld Bildung, Betreuung und Erziehung bedenken.

Um künftige Zuordnungsprobleme zu vermeiden, hält es der Beirat für sinnvoll, das Kompetenzgefüge zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Politikfeld Bildung, Betreuung und Erziehung generell neu zu bedenken. Dazu würde vor allem die Klärung der Frage gehören, ob die Betreuung der Bildung zuzuordnen und als Länderkompetenz festzulegen sei oder der Fürsorge auch i. S. von nicht schulischer Bildung und damit als Bundeskompetenz neu zu fassen sei.

⁹¹ Förderung als Bildung, Betreuung und Erziehung, Orientierung an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien (§ 22 Absatz 2 SGB VIII), die Lebensweltorientierung (§ 80 Abs. 2 Nr. 1) sowie das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit (§ 80 Abs. 2 Nr. 4).

⁹² In diese Richtung sind bereits einige Landesgesetzgeber (Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) gegangen, die im Rahmen des Landesrechtsvorbehalts (§ 26 SGB VIII) den zeitlichen Umfang des Anspruchs auf 6 Stunden festgelegt haben. Sachsen-Anhalt hat den Rechtsanspruch auf 5 Stunden festgelegt.

(18) Subjektförderung statt Objektförderung erwägen.

Hinsichtlich der Finanzierung von Betreuungsangeboten überwiegt bisher die institutionelle Finanzierung von Kindertageseinrichtungen als objektbezogene Finanzierung der einzelnen Einrichtung durch Allgemeine Pflegesatzvereinbarungen. Dadurch werden nicht die jugendhilferechtlich leistungsberechtigten Subjekte finanziert, sondern die Einrichtungsbetreiber. Um die Nachfragemacht der Subjekte durch ein personenbezogenes Finanzierungsmodell (im Gegensatz zum institutionellen Finanzierungsmodell) zu fördern, sollten die zu fördernden Leistungsberechtigten Gutscheine erhalten, die auch den Umfang der Leistungsberechtigung spezifizieren. Ergänzend könnte neben dieser personenbezogenen Finanzierung durch Gutscheine auch noch eine institutionelle Finanzierung besonderer Bedarfe (z. B. in Stadtteilen mit sozialen Brennpunkten) möglich sein. Der Beirat schlägt vor, Gutscheinelösungen erneut in Erwägung zu ziehen.

Auch um Ausweichreaktionen der Länder und Kommunen zu verhindern, was die Weiterleitung von Bundesmitteln für den Ausbau der Plätze für unter Dreijährige angeht, sollte auf Bundesebene die Diskussion um die Vergabe von Bundesgutscheinen für die Betreuung von Kindertageseinrichtungen nicht endgültig beendet, sondern im Zusammenspiel mit den Ländern und Kommunen weiterentwickelt werden. Es handelt sich dabei um eine verfassungsrechtlich konforme Möglichkeit der zweckgebundenen Vergabe von Bundesmitteln, um den Ausbau im Bereich der unter Dreijährigen zu fördern. So ist es denkbar, dass nach einer Ausbauphase bis zum Jahr 2013 eine Gutscheinelösung vorbereitet und anschließend eingeführt wird.

Die Einführung von Gutscheinen, unabhängig davon, ob von Bund, Bundesländern oder Kommunen, ermöglicht es, die Vergabe öffentlicher Gelder auch mit Qualitätsstandards zu verbinden. Die Vergabe von Gutscheinen ermöglicht außerdem eine zielgruppenspezifische Förderung, indem Familien mit besonderen Förderbedarfen in spezifischer Weise berücksichtigt werden.

Literatur

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Ahlberg, K.: The Nacka Voucher Scheme. In: Dohmen, D./Cleuvers, B. A. (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Bielefeld 2002, S. 155–161.

Ahnert, L. (Hrsg.): Frühe Bindung. Entstehung und Entwicklung. München: Ernst Reinhardt Verlag 2004a.

Ahnert, L.: Bindungsbeziehungen außerhalb der Familie: Tagesbetreuung und Erzieherinnen-Kind-Bindung. In L. Ahnert (Hrsg.): Frühe Bindung. Entstehung und Entwicklung. München: Ernst Reinhardt Verlag 2004b, S. 256–277.

Ahnert, L.: Entwicklungspsychologische Erfordernisse bei der Gestaltung von Betreuungs- und Bildungsangeboten im Kleinkind- und Vorschulalter. In: Ahnert, L. u. a.: Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, München 2005, S. 9–54 (Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht, Band 1).

Anger, Ch./Plünnecke, A.: Volkswirtschaftliche Effekte des gegenwärtigen Bildungssystems. Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln im Auftrag der Enquête-Kommission „Chancen für Kinder“ des Landtages NRW, Düsseldorf 2007.

Anger, Ch./Plünnecke, A./Tröger, M.: Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2007.

Besharov, D. J./Samari, N.: Child-Care Vouchers and Cash Payments. In: Steuerle, C. E. et al. (Hrsg.): Vouchers and the Provision of Public Services, Washington D.C. 2000, S. 195–224.

BMFSFJ: Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien. Monitor Familienforschung, Nr. 12, Berlin 2008.

BMFSFJ: Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, Berlin 2006.

BMFSFJ (Hrsg.): Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland, Weinheim 2003.

Brooks-Gunn, J./Fuligni, A. S./Berlin, L. J.: Early child development in the 21st century. New York: Teachers College Press 2003.

Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. BT-Drs. 16/6100, Berlin 2007.

Carneiro, P./Heckman, J. (2003): Human Capital Policy, National Bureau of Economic Research, Working Paper 9495, 2003.

Kapitel V.

Seite 52

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Committee on Ways and Means (Hrsg.): Green Book, 2004. Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction on Ways and Means. Child Care, 2004.

Dahlberg, G./Moss, P./Pence, A.: Beyond Quality in Early Childhood Education and Care. Postmodern Perspective, London/Philadelphia 1999.

De Wolff, M./van Ijzendoorn, M.: Sensitivity and attachment: a meta-analysis on parental antecedents of infant attachment. *Child Development*, 1997, 68, S. 571–591.

Deutsches Jugendinstitut: Zahlenspiegel 2007 – Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München 2008.

Diller, A./Leu, H. R./Rauschenbach, T. (Hrsg.): Der Streit um das Gütesiegel. Qualitätskonzepte für Kindertageseinrichtungen, München 2005.

Ebert, S.: Krippenerziehung als Profession – Anforderungen an ein modernes Berufskonzept. In: Maywald/Schön 2008, S. 178–197.

Emundts, C.: Geld macht nicht schlau in: *Die Zeit*, 6. Juni 2007, Nummer 24.

Fthtenakis, W. E./Textor, M. R. (Hrsg.): Qualität von Kinderbetreuung. Konzepte, Forschungsergebnisse, internationaler Vergleich, Weinheim/Basel 1998.

Gerlach, I./Damhus, C./Anschütz, C.: Politische Rahmenbedingungen bei der Einführung von Betreuungsgutscheinen. Gutachten im Auftrag der Prognos AG, Münster Mai 2007.

Ghazala, Naz: Effect of cash-benefit reform on immigrants' labour supply and earnings. Working Paper No. 75, Centre for Economic Studies in Social Insurance, Department of Economics, University of Bergen 2006.

Grossmann, K. E./Grossmann, K.: Bindung und Bildung. Über das Zusammenspiel von Psychischer Sicherheit und Kulturellem Lernen. In: *Frühe Kindheit*, 9. Jahrgang, 2006, Heft 6, S. 10–17.

Heckman, J. J.: Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312, 1900–1902.

Heckman, J. J./Masterov, D.V. (2007): The Productivity Argument for Investing in Young Children, IZA Discussion Paper Number 2725, April 2007.

Helming, E./Sandmeir, G./Sann, A./Walter, M.: Kurzevaluation zu Frühen Hilfen für Eltern und Kinder und sozialen Frühwarnsystemen in den Bundesländern, München 2007.

Honig, M.-S./Joos, M./Schreiber, N.: Was ist ein guter Kindergarten? Theoretische und empirische Analysen zum Qualitätsbegriff in der Pädagogik, Weinheim/München 2004.

Huston, A. C.: From research to policy and back. *Child Development*, 2008, 79, 1–12.

Jurczyk, K. u. a.: Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung. Zur Zukunft öffentlich regulierter Kinderbetreuung in Privathaushalten, Weinheim/Basel 2004.

Kapitel V.

Seite 53

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Karoly, L. A./Kilburn, R. M./Cannon, J. S.: Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise, RAND Cooperation, Santa Monica 2006.

Klein, H. E.: Direkte Kosten mangelnder Ausbildungsreife. In: IW-Trends 32, Jg. H. 4, 2005, S. 61–75.

Kolvenbach, F.-J./Taubmann, D.: Neue Statistiken zur Kindertagesbetreuung, in: Wirtschaft und Statistik, 2/2006.

Kreyenfeld, M./Spiess, K./Wagner, G.: Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied 2001.

Kreyenfeld, M.: Neue Wege in der Finanzierung sozialer Dienste: Kinderbetreuungsgutscheine in Großbritannien. Diskussionpapier 98–1 der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, 1998.

Laewen, H.-J./Andres, B.: Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit. Bausteine zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen, Berlin 2002.

Lee, I.-F.: Rethinking the Early Childhood Education Voucher Policy in Taiwan. In: Proceedings of the 11th reconceptualizing early childhood education conference, Tempe, AZ January 2003, University of Wisconsin-Madison 2003.

Lynch, R. G.: Exceptional Returns. Economic, Fiscal, and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development, Economic Policy Institute, Washington D. C. 2004.

Maywald, J./Schön, B. (Hrsg.): Krippen: Wie frühe Betreuung gelingt, Weinheim/Basel 2008.

Na, J./Moon, M.: Integrating Policies and Systems for Early Childhood Education and Care. The Case of the Republic of Korea. UNESCO, Early Childhood and Family Policy Series no7, June 2003.

Education Committee of the Northern Ireland Forum for Political Dialogue: An Examination of Pre-School Education in Northern Ireland, 27 June 1997.

OECD: Babies and Bosses: OECD Recommendations to Help Families Balance Work and Family Life, 2007.

OECD (Hrsg.): Starting Strong II. Early Childhood Education and Care, 2006.

OECD (Hrsg.): Starting Strong. Early Childhood Education and Care, 2001.

Rauh, H.: Vorgeburtliche Entwicklung und frühe Kindheit. In R. Oerter & L. Montada (Hrsg.): Entwicklungspsychologie. Weinheim: Beltz, S. 131–208.

Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Erwartbare ökonomische Effekte durch den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige auf 750.000 Plätze bis 2013, München 2007.

Rauschenbach, Th./Riedel, B./Schilling, M.: Der Streit um die Zahlen – Bedarfsszenarien für unter Dreijährige und ihre Berechnungsgrundlagen, München 2007.

Richter, I.: Die Betreuungsfinanzierung des Bundes im Krippenalter – Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen, Schriftliche Fassung des Vortrags am 9. Oktober 2007 beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge in Berlin.

Rossbach, H.-G.: Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien. In: Ahnert u. a. 2005, S. 55–174.

Schattovits, H.: Entwicklung von Modellen eines Betreuungsschecks. In: Schattovits, H. (Hrsg.): Kinderbetreuungsscheck: Entwicklungen und Analysen (Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck). Österreichisches Institut für Familienforschung, Wien 2000, S. 25–60.

Spieß, C. K.: Öffentlich finanzierte Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur für Kinder – Warum, wo und wie Veränderungen in Deutschland notwendig sind, in: Bertram, H. (Hg.): Mittelmaß für Kinder, München 2008, S. 193–219.

Spieß, C. K.: Öffentliche Ausgaben für Kindertageseinrichtungen: Weitere Argumente, warum diese notwendig und rentabel sind, in: Vereinbarkeit von Familie und Beruf im europäischen Vergleich, Benchmarking Dokumentation, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2007.

Spieß, C. K.: Kosten und Nutzen von Kinderbetreuung: Internationale und nationale Betrachtungen aus ökonomischer Perspektive, in: Mohn, L./Schmidt, R. (Hrsg.): Familie bringt Gewinn, Gütersloh 2004, S. 124–134.

Spieß, K./Tietze, W.: Qualitätssicherung in Kindertagesstätten. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen für ein Gütesiegel. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 2002, Heft 1.

Stephen, Ch./Low, L./Brown, S./Bell, D./Cope, P./Morris, B./Waterhouse, St.: Pre-School Education Voucher Initiative: National Evaluation of the Pilot Year, University of Stirling 1998.

Stutzer, A./Dürsteler, R.: Versagen in der staatlichen Krippenförderung – Betreuungsgutscheine als Alternative. Center for Research in Economics, Management and the Arts Working Paper 26, 2005.

Tietze, W. (Hrsg.): Wie gut sind unsere Kindergärten, Neuwied 1998.

Tietze, W./Knobeloch, J./Gerszonowicz, E.: Tagespflege-Skala (TAS), Weinheim/Basel 2005.

Tietze, W./Viernickel, S. (Hrsg.): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Ein nationaler Kriterienkatalog, Weinheim/Basel 2002.

Tietze, W./Bolz, M./Grenner, K.: Krippen-Skala. Revidierte Fassung (KRIPS-R). Feststellung und Unterstützung pädagogischer Qualität in Krippen, Weinheim 2005.

Viernickel, S.: Was ist gute Krippenqualität und wie ist sie zu messen? In: Maywald/Schön 2008, S. 198–207.

Kapitel V.

Seite 55

van den Boom, D. C.: The influence of temperament and mothering on attachment and exploration: An experimental manipulation of sensitive responsiveness among lower-class mothers and irritable infants. *Child Development* 1994, 65, S. 1457–1477.

Weiß, K./Stempinski, S./Schumann, M./Keimeleder, L.: Qualifizierung in der Kindertagespflege. Das DJI-Curriculum „Fortbildung von Tagesmüttern“, Seelze-Velber 2002.

◀ Inhalt

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ: Ganztagschule. Eine Chance für Familien. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ, Wiesbaden 2006.

◀ zurück

weiter ▶

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ: Familiäre Erziehungskompetenzen. Beziehungsklima und Erziehungsleistungen in der Familie als Problem und Aufgabe. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ, Weinheim/München 2005.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ: Die bildungspolitische Bedeutung der Familie – Folgerungen aus der Pisa-Studie. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ, Schriftenreihe des BMFSFJ Bd. 224, Stuttgart 2002.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ: Gerechtigkeit für Familien – Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und -leistungsausgleichs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ, Schriftenreihe des BMFSFJ Bd. 202, Stuttgart 2001.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ: Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ, Schriftenreihe des BMFSFJ Bd. 1, Stuttgart/Berlin/Köln 1991.

Viitanen, T. K.: Childcare voucher and labour market behavior: Experimental Evidence from Finland. *Sheffield Economic Research Paper Series Nr 2007011*, August 2007.

Anhang: Synopse der Bildungspläne der Länder

Land	Bezeichnung/Umsetzung	Geltungsbereich	Inhaltliche Aspekte
Baden-Württemberg	„Orientierungsplan für Bildung und Erziehung für die baden-württembergischen Kindergärten“, Erprobung seit März 2006; verbindliche Einführung zum Kindergartenjahr 2009/2010 www.kindergarten-bw.de	0–10, Schwerpunkt 3–6	Mehrperspektivischer Ansatz der Bildungsprozesse, Bildung aus der Perspektive der Kinder, 6 Bildungs- und Entwicklungsfelder, Kompetenzen bzw. Schulfähigkeit der Kinder mit Schwerpunkt Sprachförderung, Fortsetzung in der Grundschule
Bayern	„Der Bayerische Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder in Tageseinrichtungen bis zur Einschulung“, ist Orientierungsrahmen zur Norminterpretation, landesweite Einführung Dezember 2005 www.stmas.bayern.de/kinderbetreuung/bep/index.htm	0–6	Leitgedanken, Bildungs- und Erziehungsziele, Anregungen und Beispiele zur Umsetzung, Literatur
Berlin	„Das Berliner Bildungsprogramm für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen bis zu ihrem Schuleintritt.“ Veröffentlichung der abgestimmten Fassung August 2004. Grundsätze wurden ins Kindertagesbetreuungsreformgesetz (1. August 2005) übernommen, verbindliche Umsetzung des Planes als Grundlage für die Finanzierung der Kitas (wird erarbeitet) www.berlin.de/sen/bildung/bildungswege/vorschulische_bildung/	0–6	Bildungsziele, Kompetenzen, Bildungsaufgaben
Brandenburg	„Grundsätze der Förderung elementarer Bildung in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung in Brandenburg“, seit 01.07.2007 verbindliche Arbeitsgrundlage aller Kitas www.mbj.s.brandenburg.de/kita/kita-startseite	Geburt bis Ende Grundschule; Schwerpunkt Kindergarten; gilt auch für Tagespflege	Eigenaktives Kind, Beobachtung der Themen der Kinder, Unterstützung und Herausforderung seiner Bildungsbemühungen, die durch die Kita zu fördern sind
Bremen	„Rahmenplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich“, veröffentlicht Januar 2005, in der Erprobungsphase www.soziales.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen69.c.2598.de	0–6, Schwerpunkt Kindergarten	Bildung kein passiver Vorgang, lebenslanger aktiver Prozess, Hervorhebung der Selbstbildung

Land	Bezeichnung/Umsetzung	Geltungsbereich	Inhaltliche Aspekte
Hamburg	„Hamburger Bildungsempfehlungen für die Bildung und Erziehung von Kindern in Tageseinrichtungen“, seit Oktober 2005. Umsetzung für Träger, die am Gutscheinsystem teilnehmen, verbindlich http://fhh.hamburg.de/stadt/aktuell/behoerden/soziales-familie/kita/bildung/bildungsempfehlungen.html	0-14, Schwerpunkt: Elementarbereich	Bildung als Aneignungstätigkeit der Kinder, gezielte und bewusste Anregung durch pädagogische Fachkräfte; Bildungsziele, Beschreibung von Kompetenzen
Hessen	„Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0-10 Jahren“ Erprobungsphase abgeschlossen (2007) www.kultusministerium.hessen.de/irj/HKM_Internet?uid=422503e0cf26-2901-be59-2697ccf4e69f	0-10, unter Einbeziehung der Fachberatungen, Kindertagespflege, Familienbildung, Fachschulen, Eltern	Das Kind steht im Zentrum der Betrachtung und zwar von Geburt an. Bildungs- und Erziehungsziele in Verbindung mit den Entwicklungsphasen und Kompetenzbereichen
Mecklenburg-Vorpommern	„Rahmenplan für die zielgerichtete Vorbereitung von Kindern in Kindertageseinrichtungen auf die Schule“, verbindlicher Rahmenplan für alle Kitas, 01.08.2004 www.sozial-mv.de/	Ursprünglich ab zehn Monaten vor Schuleintritt; seit 2005 Fortschreibung auf gesamten Förderzeitraum in Kita und Tagespflege	Aufgaben der Bildungs- und Erziehungsbereiche, bildungs- und erziehungsspezifische Ziele der Bereiche
Niedersachsen	„Orientierungsplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich und Tageseinrichtungen für Kinder“, Endfassung 12/2004 http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3374461_L20.pdf	Schwerpunkt Elementarbildung	Kind als Akteur; Bildungsprozesse als soziale und kommunikative Prozesse zwischen allen Beteiligten; 8 Lern- und Kompetenzbereiche, Methodische Aspekte, Elternmitwirkung
Nordrhein-Westfalen	„Vereinbarung zu den Grundsätzen über die Bildungsarbeit in Tageseinrichtungen für Kinder“, Selbstverpflichtung von Verbänden freier Wohlfahrtspflege, kommunalen Landesverbänden, Kirchen, Landesministerium, in Kraft seit August 2003 -Nicht mehr im Netz verfügbar -	0-6, Schwerpunkt Kindergarten, Jahr vor Einschulung	Bildung als unterstützender Prozess (Begleitung, Förderung, Herausforderung); Entwicklung aller dem Kind möglichen Bildungspotenziale

Land	Bezeichnung/Umsetzung	Geltungsbereich	Inhaltliche Aspekte
Rheinland-Pfalz	„Bildungs- und Erziehungsempfehlungen für Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz“, Selbstverpflichtung in Kraft seit 1. August 2004 Lesefassung unter http://kita.rlp.de/ , Buchfassung bei Beltz	0-14	Bildung vornehmlich Eigenaktivität, Unterstützung und Herausforderung durch zumutbare Themen, Bildungsziele
Saarland	„Bildungsprogramm für saarländische Kindergärten“ Erprobungsphase bis Anfang 2006 www.saarland.de/3393.htm	0-6	Bildung als Aneignungstätigkeit der Kinder
Sachsen	„Der Sächsische Bildungsplan – ein Leitfadens für pädagogische Fachkräfte in Kinderkrippen und Kindergärten“ Grundlage der Arbeit in Kita und Tagespflege laut SächsKitaG, liegt seit 1. Mai 2006 als Verlagspublikation vor www.kita-bildungsserver.de	0-6, Erweiterung für Hort (bis 10) und Tagespflege vorgesehen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bildung als lebenslanger Prozess, der mit der Geburt beginnt ■ Bildung umfasst alle Lebensbereiche der Kinder einschließlich Kita ■ Bildung als Selbstbildungsprozess jedes Kindes, der durch Lernumgebung und Materialien unterstützt werden muss ■ Bildung im sozialen Kontext, d.h. Auseinandersetzung mit anderen Kindern und Erwachsenen
Sachsen-Anhalt	„Bildungsprogramm für Kindertagesstätten in Sachsen-Anhalt“ Veröffentlicht 21. September 2004, Erprobungs- und Qualifizierungsphase www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=kita	0-14	<ul style="list-style-type: none"> ■ Definition Bildungsbegriff: Bildung als aktive Aneignung – Selbstbildung, als soziale Ko-Konstruktion und als Erkenntnistätigkeit mit allen Sinnen ■ Fachliche Grundorientierung für elementare Bildung: Schlüsselkompetenzen ■ Aufgaben der Fachkräfte; Bildungsbereiche
Schleswig-Holstein	„Leitlinien zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen“, gesetzlich verankert seit 1. August 2006 www.kita.lernnetz.de	0-14	Bildung als Selbstbildung des Kindes, Begleitung, Unterstützung und Herausforderung durch Erwachsene
Thüringen	„Leitlinien frühkindlicher Bildung“, veröffentlicht 1. August 2005, wesentliche Arbeitsgrundlage der Kitas seit Kindergartenjahr 2004/2005 www.thueringen.de/de/tkm/Kindergarten/Leitlinien/content.html „Weiterentwicklung „Bildungsplan für Kinder bis 10 Jahre“, Erprobungsphase, soll bis Herbst 2008 vorliegen	0-6 0-10	Bildung als Eigenaktivität, Begleitung, Unterstützung und Herausforderung durch Erwachsene; Verbindung mit den 20 Qualitätskriterien der NQI

Quelle: Auszug aus: *Ministerium für Bildung, Jugend, Soziales Brandenburg: „Synopse zu den Bildungsplänen der Länder“, Oktober 2007.*
Ausführliche Synopse: http://www.mbj.s.brandenburg.de/media/lbm1.a.1234.de/synopse_bildungsplaene.pdf

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Stand: 28. April 2008

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Ott, Prof. Dr. Notburga

– Vorsitzende –
Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche
Wirtschaft

Gerlach, Prof. Dr. Irene

– stellvertretende Vorsitzende –
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft

Huinink, Prof. Dr. Johannes

– stellvertretender Vorsitzender –
Universität Bremen
EMPAS – Institut für empirische und
angewandte Soziologie

Althammer, Prof. Dr. Jörg

Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Unternehmens-
ethik

Büchner, Prof. Dr. em. Peter

Philipps-Universität Marburg
Institut für Erziehungswissenschaft

Fegert, Prof. Dr. Jörg Michael

Universitätsklinik und Poliklinik für Kinder-
und Jugendpsychiatrie/Psychotherapie
Ärztlicher Direktor Universitätsklinikum Ulm

Filipp, Prof. Dr. Sigrun-Heide

Universität Trier
Fachbereich I – Psychologie

Greve, Prof. Dr. Werner

Universität Hildesheim
Institut für Psychologie

Grüske, Prof. Dr. Karl-Dieter

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen –
Nürnberg
Rektor

Honig, Prof. Dr. Michael-Sebastian

Universität Trier
Fachbereich I – Pädagogik

Keil, Prof. Dr. Dr. em. Siegfried

Philipps-Universität Marburg
Fachbereich Evangelische Theologie,
Fachgebiet Sozialethik

Kleinhenz, Prof. Dr. em Gerhard

Universität Passau
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre mit
Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik

Krüsselberg, Prof. Dr. em. Hans-Günter

Philipps-Universität Marburg
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Wirtschaftspolitik II, Abt. für Allg. Volkswirt-
schaftslehre

Liegle, Prof. Dr. em. Ludwig

Universität Tübingen
Institut für Erziehungswissenschaft

Lüscher, Prof. Dr. em. Kurt

Universität Konstanz
Fachbereich Geschichte und Soziologie

Spieß, Prof. Dr. Christa Katharina

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
(DIW) und Freie Universität Berlin (FU)

Scheiwe, Prof. Dr. Kirsten

Universität Hildesheim
Institut für Sozial- und Organisations-
pädagogik

Walper, Prof. Dr. Sabine

Universität München
Institut für Pädagogik

60 Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Kapitel V.

Seite 60

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Werding, PD Dr. Martin

Ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Leiter der Abteilung Sozialpolitik und
Arbeitsmärkte

STÄNDIGE GÄSTE

Rauschenbach, Prof. Dr. Thomas

Direktor des Deutschen Jugendinstitutes e. V.

Dorbritz, Dr. Jürgen

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

**ASSISTENTIN DES WISSENSCHAFTLICHEN
BEIRATS FÜR FAMILIENFRAGEN**

Gregori, Catherine

Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche
Wirtschaft

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Bezugsstelle:

Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09
18132 Rostock
Tel.: 0 18 05/77 80 90*
Fax: 0 18 05/77 80 94*
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
Internet: www.bmfsfj.de

Stand: April 2008

Gestaltung: KIWI GmbH, Osnabrück

Druck: DruckVogt GmbH, Berlin

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 0 18 01/90 70 50**
Fax: 0 30 18/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

* jeder Anruf kostet 14 Cent pro Minute aus dem deutschen Festnetz,
abweichende Preise aus den Mobilfunknetzen möglich

** nur Anrufe aus dem Festnetz, 3,9 Cent
pro angefangene Minute