

**Stellungnahme zum Fragenkatalog zur
öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum
Thema „Kinderförderungsgesetz“ (2008)**

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Deutsches Jugendinstitut

Wissenschaftliche Texte

Wissenschaftliche
Texte



Deutsches
Jugendinstitut

Stellungnahme des Deutschen Jugendinstitutes e.V.

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach

zum

Fragenkatalog

zu der öffentlichen Anhörung

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

zum Thema

„Kinderförderungsgesetz“

am Montag, dem 23. Juni 2008, 14:00 bis 17:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 2.200

Themenblöcke:

- I. Allgemeine Fragen zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes
- II. Fragen zur Qualifizierung und Qualität von Tagespflegepersonen und Erzieher(innen)
- III. Fragen zur sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Behandlung von Tagespflegepersonen
- IV. Gleichstellung privat-gewerblicher Träger bei der Finanzierung von Tageseinrichtungen
- V. Fragen zum Betreuungsgeld
- VI. Fragen zum Finanzausgleichsgesetz

Deutsches Jugendinstitut e.V.
Postfach 90 03 52,
81503 München, Deutschland
Besucheradresse:
Nockherstraße 2,
81541 München, Deutschland

Telefon: +49 (0)89 6 23 06-0
Fax: +49 (0)89 6 23 06-162
www.dji.de

Vorsitzende des Kuratoriums:
Dagmar Szabados
Stv. Vorsitzende des Kuratoriums:
Karin Reiser
Direktor und Vorstandsvorsitzender des DJI:
Prof. Dr. Thomas Rauschenbach

Bankverbindungen:
HypoVereinsbank München
BLZ 700 202 70 Konto 469 178 04
Postbank München
BLZ 700 100 80 Konto 807 78 804

Vorbemerkung: Das Deutsche Jugendinstitut äußert sich nachfolgend zu dem vorgegebenen Fragenkatalog zum Teil summarisch, ohne jede einzelne Frage zu beantworten. Es bezieht sich dabei u.a. auch auf die bereits im Rahmen der Anhörung des zuständigen Ressorts vorgelegte Stellungnahme vom 07. April 2008.

I. Allgemeine Fragen zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes

Das Deutsche Jugendinstitut begrüßt die Absicht des Bundesgesetzgebers, den Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige qualitativ und quantitativ weiter voranzutreiben und den Ausbau der Kindertagespflege durch eine erweiterte gesetzliche Regelung zu festigen. Vor diesem Hintergrund ist die Gesetzesinitiative mit Nachdruck zu befürworten. Nur so kann einigermaßen realistisch das Ziel erreicht werden, dass Deutschland bundesweit ein sach- und bedarfsgerechtes Angebot zur Kinderbetreuung bereitstellen kann.

1. Zu beachten ist auf jeden Fall, dass neben der Balance zwischen Erwerbstätigkeit und Familienleben aus Sicht der Erwachsenen auch die Bedingungen eines kindgerechten Aufwachsens berücksichtigt werden. Diese lassen sich am ehesten dann realisieren, wenn neben der Quantität auch konsequent die Qualität zum Leitmaßstab eines Kinderförderungsgesetzes wird.

2. Mit Blick auf die Zielmenge von 35% ist anzumerken, dass diese in ihrem ursprünglichen Umfang von knapp 750.000 Plätzen bis 2013 auch unter der Maßgabe ausreichen dürfte, wenn damit ein uneingeschränkter Rechtsanspruch für die ein- und zweijährigen Kinder einhergehen soll (vgl. dazu ausführlich Schilling/Rauschenbach 2008), da inzwischen die entsprechenden Altersgruppen in der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach unten korrigiert worden sind. Infolgedessen könnte damit auch ein nicht unplausibler Mehrbedarf gedeckt werden.

3. Ein kurzfristig vor Ort objektiv nicht realisierbarer Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege nach § 24, Abs. 2 (neu) kann durch eine Verwaltungsvorschrift, die sich auf die Schaffung von Plätzen

bezieht, letzten Endes nicht kompensiert werden. Insofern dürfte allein der faktisch eintretende Rechtsanspruch ab 2013 zielführend wirken, da er die einzelne Kommune verpflichtet, rechtzeitig für diesen Eintretensfall Vorsorge zu treffen. Durch die jährliche Berichtspflicht kann zwar beobachtet werden, wie viele Plätze pro Jahr neu geschaffen werden, aber es stellt kein probates Instrument dar, die Kommunen zu einem kontinuierlichen Ausbau bis 2013 zu verpflichten. Durch die mangelnden Standards bei der vorgeschriebenen Bedarfsfeststellung (z.B. Ausgangszahlen, Platzdefinitionen), entstehen aller Voraussicht nach keine eindeutig vergleichbaren Ergebnisse. Allerdings stehen gegenwärtig auch keine alternativen, besseren Verfahren zur Verfügung.

4. Aus fachlicher Sicht gibt es keine schlüssigen Kriterien, die es ermöglichen zu beurteilen, welchen Kindern auf der Basis der Formulierung der Stärkung der „Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ die frühkindliche Förderung eines Kindes in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege zugute kommen sollte und welchen nicht. Geht man von einem qualitativ guten Betreuungsangebot aus, so dürfte dies grundsätzlich für die Entwicklung eines jeden Kindes förderlich sein. In Anbetracht der ungleichen familialen Lebensbedingungen sollten allerdings – vor der Sicherstellung eines subjektiven Rechtsanspruchs – vorrangig diejenigen Kinder von dem vorhandenen Angebot profitieren, die zuhause keine optimalen Förderbedingungen vorfinden, bei denen also ein zusätzlicher sozialpädagogischer Förderbedarf besteht.

5. Der geplante Rechtsanspruch ab 2013 ist der einzig schlüssige Weg, um für alle Beteiligten und auf allen Ebenen – Eltern, Träger, Kommunen, Bund und Länder – Planungssicherheit zu gewährleisten. Nur so haben junge Eltern eine faire Chance, in den nächsten Jahren Erwerbstätigkeit und Familienleben planen und vereinbaren zu können, nur so werden Bund und Länder diese Aufgabe von nationaler Tragweite gemeinschaftlich angehen und realistisch erreichen können, nur so sind die Kommunen in der Lage, sich frühzeitig auf diese Situation einstellen.

In diesem Zusammenhang muss jedoch zweierlei beachtet werden: zum einen, dass die lokale Nachfrage auf der Basis eines Rechtsanspruchs gegenwärtig niemand genau kalkulieren kann, so dass das kommunale Ausbauziel vorerst unbestimmt ist, zum anderen, dass aufgrund der zusätzlich zu schaffenden Plätze und des zusätzlich benötigten Personals unter dem Strich nicht die Qualität der Angebote leidet.

Insgesamt ist jedoch der beschrittene Weg mit Nachdruck zu unterstützen, da nur auf diese Weise eine Chancengerechtigkeit von Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft erreicht werden kann.

Was den zeitlichen Umfang anbelangt, so hat sich in der Vergangenheit beim Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz immer wieder gezeigt, dass die Bedarfe der Eltern von den zur Verfügung stehenden Angeboten abweichen. Dabei scheint die herkömmliche Unterteilung in Halbtages- und Ganztagesplätze nicht unbedingt der tatsächlichen Nachfrage zu entsprechen (vgl. DJI-Zahlenspiegel 2007). Einiges spricht daher dafür, dass bei Bedarf wenigstens ein Mindestangebot von 6 Stunden inklusive Mittagsbetreuung sichergestellt werden sollte, auch wenn insbesondere bei kleinen Kindern viele Eltern diesen Umfang nicht ausschöpfen werden. Unklar bleibt ansonsten, wie der „individuelle Bedarf“ nach § 24, Abs. 1, Satz 3 festgestellt und realisiert werden soll. Diese Schwäche wird durch das Gesetz auch indirekt bestätigt, da der Anspruch auf ein Betreuungsangebot ab dem vollendeten dritten Lebensjahr künftig durch die explizite Nennung eines ausreichenden Angebots an Ganztagesplätzen unterstrichen werden soll.

II. Fragen zur Qualifizierung und Qualität von Tagespflegepersonen und Erzieher(innen)

6. Die Besonderheiten der Kindertagespflege als Betreuungsform liegen in ihrer Familienähnlichkeit, der höheren Flexibilität sowie – in der Regel – in der Örtlichkeit des privaten Haushalts. Insbesondere vor diesem Hintergrund ist sie aber verstärkt als professionelles Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot zu profilieren.

Die Tagespflegeperson steht in enger emotionaler Bindung zu den Tagespflegekindern und fördert, wie auch die Betreuung in Tageseinrichtungen, deren kognitive, emotionale, soziale und körperliche Entwicklung zu eigenverantwortlichen, kompetenten und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten. Darüber hinaus arbeitet sie in besonderer Weise eng mit den Eltern zusammen. Diese Aufgaben stellen hohe und spezifische Anforderungen an die Tagespflegeperson und setzen eine professionelle Haltung und Arbeitsweise auf der Basis expliziter fachlicher Kenntnisse voraus.

Auf diesem Hintergrund muss der Bundesgesetzgeber die Rahmenbedingungen so gestalten, dass die besonderen Qualitätsmerkmale der Kindertagespflege als familienähnliche Betreuungsform zum Tragen kommen, gleichzeitig jedoch ihre Fachlichkeit weiter gestärkt wird. Deshalb sind die angestrebten Elemente der Verberuflichung des Tätigkeitsfeldes im Interesse der Kinder, der Eltern sowie der Berufstätigen selbst sehr zu begrüßen.

Die fundierte Qualifizierung der Tagespflegepersonen ist eine zentrale Stellschraube zur Entwicklung und Sicherung der pädagogischen Qualität auch für diese Betreuungsform. Vor diesem Hintergrund bedauert das DJI insbesondere, dass weiterhin keine bundeseinheitlichen Mindeststandards für eine Grundqualifizierung festgelegt werden, die aus fachlicher Sicht gegenwärtig bei wenigstens 160 Std. anzusiedeln wären. Mehr als die Hälfte der 2007 tätigen Tagespflegepersonen erfüllt diese Anforderung immer noch nicht – in Ostdeutschland ist die Lage deutlich besser als im Westen –, und nur vereinzelte Bundesländer haben dementsprechende gesetzliche Vereinbarungen getroffen.

Zukünftig ist im Sinne der – durch das TAG festgeschriebenen – Gleichrangigkeit der Kindertagespflege gegenüber der Betreuung in Tageseinrichtungen bei der Qualifizierung von Tagespflegepersonen im Rahmen einer Verberuflichung des Tätigkeitsfeldes eine markante Anhebung der Standards auf das Niveau beruflicher Ausbildungsabschlüsse anzustreben. Anders wird der zusätzliche Bedarf an Tagespflegepersonen und die notwendige Kontinuität der Betreuungsverhältnisse nicht zu ge-

währleisten sein. Auch angesichts dessen wäre die Konkretisierung eines bundes einheitlichen Mindeststandards von 160 Stunden ein erster, wichtiger Schritt auf diesem Wege.

7. Das DJI unterstützt den Bundesgesetzgeber bei der Festschreibung einer leistungsgerechten Vergütung von Tagespflegepersonen, die im Grundsatz analog vergleichbarer Berufsgruppen erfolgen sollte (§ 23 SGB VIII, Abs. 2a). Leitlinie für „leistungsgerechte Vergütung“ sollte die Berücksichtigung der erworbenen Qualifikierungsstufen beinhalten (Abschlüsse, Stundenzahl der Grundqualifizierung, Fortbildungen) (vgl. Jurczyk/Rauschenbach/Tietze u.a. 2004). Kriterium hierfür sollte sein, dass auf der einen Seite sich die Vergütung an den vergleichbaren Standards des Personals in Kindertageseinrichtungen orientiert (Stundenumfang, Kinderzahl), und auf der anderen Seite eine Tagespflegeperson bei vollzeitiger Berufstätigkeit und einer ausreichenden Zahl von Kindern die Möglichkeit hat, mit dem Gehalt ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Geschlechtergerechtigkeit, da bis heute überwiegend Frauen in diesen erzieherischen Berufen zu finden sind.

Wichtig für die Entwicklung der Kindertagespflege als attraktives Berufsfeld ist neben der leistungsgerechten, existenzsichernden Bezahlung sowie praktikablen Regelungen zur sozialen Absicherung auch die Eröffnung beruflicher Perspektiven. Dafür ist es erforderlich, künftig über ein systematisch angelegtes Fort- und Weiterbildungsangebot auch Möglichkeiten der Nachverberuflichung zu eröffnen und somit eine Durchlässigkeit bzw. Anschlussfähigkeit hin zu anderen pädagogischen Berufen zu erzeugen.

8. Landesrecht kann regeln, dass auch dann eine Erlaubnis zur Kindertagespflege erteilt werden kann, wenn Tagespflegepersonen mehr als fünf Kinder gleichzeitig betreuen. Das Gesetz fordert in diesem Fall eine „besondere Qualifikation“ der Tagespflegeperson. In der Begründung wird erläutert, dass die Qualifikation der Tagespflegeperson in diesem Fall deutlich über die formulierten Anforderungen in § 43 Absatz 2 hinausgehen soll. Die in § 43 Absatz 2 geforderte Qualifikation für Tagespfe-

gepersonen ist jedoch sehr unspezifisch und bietet viel Interpretationsspielraum. Das DJI sieht die Öffnung der Förderung von gleichzeitig mehr als fünf Kindern in der Kindertagespflege aus Sicht der Frühkindpädagogik als äußerst problematisch an (§ 43; Buchstabe c).

Zu beachten sind in diesem Zusammenhang drei Punkte: Erstens sollten die eigenen Kinder unter 6 Jahren bei der Erteilung der Erlaubnis mitberücksichtigt werden, da auch sie in gleicher Weise der Aufmerksamkeit und Zuwendung bedürfen. Zweitens hat auch die Altersmischung der Kinder einen maßgeblichen Einfluss auf die pädagogisch verantwortbare Gruppengröße in der Kindertagespflege und ist von daher ebenfalls gesetzlich zu regeln. Und drittens ist nicht nachzuvollziehen, warum in der Form der Tagespflege der Betreuungsschlüssel – bei im Prinzip ungünstigeren Arbeitsbedingungen und schlechterer Ausbildung des Personals – anders sein sollte als in den altersentsprechenden Kindertageseinrichtungen. Sehr viel überzeugender wäre es, wenn der Gesetzgeber vorgeben würde, dass auf keinen Fall der analoge Betreuungsschlüssel für die Kindertageseinrichtungen überschritten werden darf.

9. Großtagespflege nimmt laut den Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik von 2006 und 2007 an Bedeutung zu und ist ein sehr dynamisches Segment innerhalb der Kindertagespflege; mit einem weiteren Ausbau ist daher zu rechnen. Aus fachlicher Sicht verbinden sich mit der Tagesgroßpflege Chancen, aber auch viele Unwägbarkeiten und offene Fragen.

Auf der Stärkenseite kann vermutet werden, dass kollegiales Arbeiten und Austausch für Tagespflegepersonen möglich wird, die Vertretungsfrage bei Ausfall geregelt ist und damit für Eltern und Kinder eine Betreuungskontinuität gegeben ist, dass die Tagespflege dadurch qualifikatorisch aufgewertet wird, wenn beispielsweise eine pädagogische Berufsausbildung als Voraussetzung für zumindest eine der beiden Tagespflegeperson definiert würde.

Schwächen bzw. fachliche Unklarheiten bestehen in erster Linie hinsichtlich der folgenden Aspekte: der Betreuungsqualität, der spezifischen qualifikatorischen Anforder-

rungen an die Tagesgroßpflege, der pädagogisch sinnvollen Altersmischung und der maximalen Größe der Gruppen, einer eindeutigen Abgrenzung zu Kleinsteinrichtungen sowie der Eignungskriterien angemieteter Räume. Genauer zu untersuchen ist auch, inwieweit die Besonderheit der Kindertagespflege (Familiennähe etc.) in der Tagesgroßpflege noch zum Tragen kommen kann, oder ob darin doch eher, wie von vielen befürchtet, eine willkommene, kostengünstige, aber qualitätskritische Angebotsstruktur zum Ausdruck kommt. Insgesamt wird deutlich, dass die Tagesgroßpflege derzeit – von wenigen Ausnahmen abgesehen – einen noch kaum geregelten Handlungsraum darstellt.

Landes- und Bundesgesetzgeber sind gefordert, gesetzliche Rahmenbedingungen für die Tagesgroßpflege zu schaffen, die deren Charakter als einrichtungsähnliche Betreuungsform hinreichend Rechnung tragen (§ 43, Buchstabe c). Hierbei ist a) die Kombination der beruflichen Qualifikation von Fachkräften (KinderpflegerIn; ErzieherIn) sowie von Zweitkräften (Tagespflegepersonen) wünschenswert. Dies gilt b) insbesondere auch hinsichtlich der Obergrenze für die Zahl der zu betreuenden Kinder, wobei die eigenen Kinder mit zu berücksichtigen sind. Die Obergrenze der Zahl der zu betreuenden Kinder darf keinesfalls über dem in Einrichtungen empfohlenen Betreuungsschlüssel liegen. Sind diese beiden Bedingungen a) und b) nicht eingehalten, droht die Tagesgroßpflege zur „preiswerteren“, aber schlechteren Alternative von Einrichtungen zu werden. Bereits jetzt zeichnen sich angesichts des Ausbaus derartiger Entwicklung in einzelnen Ländern ab. Dies schadet einem qualitativ guten Ausbau der Kindertagespflege insgesamt.

Um in rechtlicher, ordnungspolitischer, qualifikatorischer, personeller, pädagogischer sowie organisatorischer Hinsicht dringend benötigte Kriterien bereitstellen zu können, entlang derer ein qualitativ anspruchsvoller Ausbau dieser Form der Kindertagespflege zukünftig erfolgen kann, sind zunächst empirische Untersuchungen erforderlich, auf deren Grundlage sich fachlich fundierte Kriterien formulieren lassen.

10. Kindertagespflege ist als ein integrierter Teil des Systems der öffentlich verantworteten Kindertagsbetreuung weiter zu entwickeln. Die Förderung von Kooperation

ist im Rahmen der gegenwärtigen Situation daher in den folgenden Bereichen sinnvoll:

- Informationsaustausch, Wissenstransfer, Gremienarbeit
- Vermittlung von Betreuungsplätzen
- Gestaltung des Übergangs zwischen den Betreuungsformen
- Abdeckung von Randzeiten
- Etablierung von Vertretungssystemen
- Nutzung von Räumen, Außenanlagen, Spielmaterialien

Mögliche Schritte zur Verbesserung der Kooperation könnten darüber hinaus sein:

- Kooperation und Vernetzung einen größeren Stellenwert in den jeweiligen Ausbildungen einräumen
- Kooperationsbeziehungen möglicherweise auch als eine Komponente von leistungsgerechter Bezahlung entwickeln

Perspektivisch sollte eine bessere Verzahnung der Berufsbilder angestrebt werden, etwa durch:

- Gemeinsame Fortbildungen von Erzieher/innen und Tagespflegepersonen
- Integration von Lehrinhalten zur Kindertagespflege in die berufliche Ausbildung von pädagogischen Fachkräften (Kinderpfleger/innen und Erzieher/innen). Damit können zwei Ziele verfolgt werden: Erstens ein Beitrag zur Verfachlichung durch berufliche Ausbildungsgänge, die für Kindertagespflege qualifizieren. Zweitens bessere wechselseitige Kenntnis der Betreuungsformen als wichtiger Beitrag, um Berührungängsten und Abwertungen entgegenzuwirken und bessere Voraussetzungen für Kooperation zu schaffen.
- Klärung, inwieweit mittelfristig eine gemeinsame Ausbildung für Fachkräfte in Tageseinrichtungen und Tagespflege möglich ist.

III. Fragen zur sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Behandlung von Tagespflegepersonen

12. Im Rahmen der Novellierung und der Versteuerung der öffentlichen Geldleistungen nach § 23 SGB VIII ab 2009 hält das DJI eine generelle gesetzliche Abstimmung sowohl der Arbeits- als auch der Sozialgesetzgebung für die selbstständige Tätigkeit der Tagespflegepersonen für zweckmäßig. Eine bundeseinheitliche Regelung sollte eine Verwaltungs- und Abrechnungsvereinfachung zum Ziel haben.

IV. Gleichstellung privatgewerblicher Träger bei der Finanzierung von Tageseinrichtungen

14. Die vorgesehene Gleichstellung privatgewerblicher Träger bei der öffentlichen Förderung von Kindertageseinrichtungen ist ein Thema, das nicht nur den Ausbau von Angeboten für Kinder im Alter unter drei Jahren betrifft. Diese Gleichstellung wird sich in Anbetracht der altersgemischten Gruppen zwangsläufig auf das gesamte Spektrum der Kindertagesbetreuung beziehen müssen. Und sie dürfte letztlich auch nicht abgelöst vom weiteren Kontext der Kinder- und Jugendhilfepolitik zu diskutieren sein.

Der Anteil privatgewerblicher Träger von Kindertageseinrichtungen hat bisher in Deutschland keine nennenswerte Rolle gespielt. In der Begründung des Gesetzesentwurfes wird irrtümlicherweise davon ausgegangen, dass „derzeit (...) elf Prozent aller Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland in privat-gewerblicher Hand“ (sind). (Seite 3 der Begründung). Nach den Ergebnissen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie der Erhebung des DJI bei Kindertageseinrichtungen liegt dieser Anteil lediglich bei etwa 1,1 % (vgl. Zahlenspiegel 2007, S. 107).

Zwar werden in mehreren Bundesländern Kindertagesbetreuungsangebote von Wirtschaftsunternehmen und privatgewerblichen Trägern auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen mit öffentlichen Mitteln gefördert. Allerdings bieten gewerbliche Anbieter laut Kinder- und Jugendhilfestatistik 2007 nur einen kleinen Teil der Plätze an. Es wird aber offenbar erwartet, dass sich dieser Anteil in absehbarer Zeit erheblich

steigern wird und einen wichtigen Beitrag zum angestrebten quantitativen Ausbau leisten muss.

Das Argument, dass nur mit einer solchen Öffnung für privatgewerbliche Anbieter das ehrgeizige Ausbauziel zu erreichen sei, kann nicht nachvollzogen werden. Nicht nur durch die sich abzeichnende Verknüpfung von U3- und Ü3-Plätzen in gemeinsamen Einrichtungen, sondern auch durch den weiteren Wegfall von Kindergartenplätzen aufgrund der früheren Einschulung in mehreren Bundesländern (vgl. Bildungsbericht 2008, C 4), wird eine sehr viel engere Verzahnung des U3-Ausbaus mit den vorhandenen Kindertageseinrichtungen notwendig sein. Zwischen 2007 und 2013 ist zu erwarten, dass allein durch die vorgezogenen Einschulungstermine in einigen Bundesländern ca. 170.000 Angebote weniger benötigt werden. Insofern wären auch die bisherigen Träger, was das Ausbauvolumen anbelangt, durchaus in der Lage, dieses Angebot zu realisieren. Gegenwärtig realisieren diese immerhin ein Platzangebot von rund 2,6 Mio. Plätzen für Kinder in Tageseinrichtungen bis zur Schulpflicht. Gemessen daran, ist der zusätzliche Ausbaubedarf überschaubar.

Unstrittig sollten die Möglichkeiten der Einrichtung von betrieblichen Kindertageseinrichtungen gegeben sein, zumal diese auch oft in Kooperation mit gemeinnützigen Vereinen oder Verbänden von freien Trägern betrieben werden, wobei die Betriebe die Finanzierung unterstützen und Immobilien zur Verfügung stellen. Ein weit verbreitetes Modell von Wirtschaftsunternehmen, die Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder ihrer MitarbeiterInnen benötigen, sieht so aus, dass sie sich das fachliche Know-how von erfahrenen Trägern holen und die Leitung in deren Hände legen.

Bisher waren die frei-gemeinnützigen Träger meist dazu in der Lage, sich an neue gesellschaftliche und politische Anforderungen anzupassen und zeitnah zu reagieren. Auch beim Ausbau U3 kann das vom Grundsatz her erwartet werden. Ein typisches Beispiel dafür ist die Arbeiterwohlfahrt in München, die inzwischen rund 10 Kindertageseinrichtungen im Auftrag von Wirtschaftsunternehmen betreibt. Die öffentliche Förderung läuft dann genauso wie sonst auch bei freier Trägerschaft. Der Betrieb finanziert nicht, sondern sorgt lediglich für die Schaffung der Einrichtung und

manchmal für zusätzliche Mittel zur Verbesserung der personellen und materiellen Bedingungen. In der Regel sind diese Einrichtungen nicht bloß Kindern von Betriebsangehörigen vorenthalten, sondern stehen auch Kindern aus dem Wohnumfeld offen.

Eine bloße rechtliche Gleichstellung der privatgewerblichen Träger ohne weitergehende fachliche Regelungen ist nicht nachzuvollziehen. Zumindest müssten zuvor vermehrt fachliche Standards und Eckwerte festgelegt werden, die von allen Anbietern von Betreuungsangeboten zu gewährleisten sind.

Im Folgenden werden zwei wesentliche Qualitätsmerkmale frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung angesprochen, die vor allem in sozial benachteiligten Stadtteilen von Bedeutung sind. Es ist davon auszugehen, dass ihre Realisierung unter Bedingungen des freien Marktes bzw. für „For-Profit“-Anbieter aus strukturellen Gründen schwieriger zu realisieren ist als für „Non-Profit“-Anbieter bzw., es sei denn, es gelingt, die entsprechende Qualität durch Maßnahmen politischer Steuerung und erhöhter fachlicher Kontrolle sicherzustellen.

Abbau von Bildungsbenachteiligung: Dass frühpädagogische Angebote zum Abbau der Benachteiligung von Kindern aufgrund ihrer sozialen Herkunft beitragen und beitragen sollen, ist Kernbestandteil der öffentlichen Debatte über frühkindliche Bildung. Der in den PISA-Studien für Deutschland festgestellte große Einfluss der sozialen Herkunft auf den Schulerfolg von Jugendlichen war ein wichtiger Ausgangspunkt der öffentlichen Anstrengungen zum Ausbau und zur Verbesserung der Angebote frühkindlicher Bildung. Wie zahlreiche internationale Untersuchungen zeigen, sind die Qualifikation des Personals und die Ausstattung mit Ressourcen für zusätzliche Unterstützungsangebote und die Zusammenarbeit mit den Eltern entscheidende Voraussetzungen, um Kinder aus sog. „bildungsfernen“ Schichten zu unterstützen und die Bildungsgerechtigkeit zu fördern. In Kindertageseinrichtungen in sozial benachteiligten Wohngebieten ist der Anteil solcher Kinder wesentlich höher als etwa in typischen Wohngebieten mit Einfamilienhäusern.

Um das politisch erklärte Ziel zu erreichen, durch den Ausbau von Kindertageseinrichtungen einen Beitrag zum Abbau von Bildungsungerechtigkeit zu leisten, ist deshalb in solchen Einrichtungen ein gezielter, überdurchschnittlicher Einsatz von Mitteln erforderlich. Das ist in Deutschland bislang nicht ausreichend gewährleistet. Ein größerer Anteil von gewerblichen, gewinnorientierten Anbietern könnte die Realisierung dieses Zieles zusätzlich erschweren: Unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten gibt es keinen Grund, Angebote in belasteten Wohngebieten und dann auch noch mit einem überproportionalen Ressourceneinsatz zu realisieren. Hier sind entsprechende Anreize mit öffentlichen Mitteln und Formen der Qualitätskontrolle erforderlich. Das gilt selbstverständlich vom Ansatz her auch für gemeinnützige Träger, dürfte aber bei gewinnorientierten Anbietern aufgrund der Tendenz zur Einnahmensteigerung durch attraktive Zusatzangebote einerseits bzw. zur Kostenminderung durch Einsparungen beim Personal (Qualifikation, Bezahlung, Betreuungsschlüssel) andererseits in noch stärkerem Maße zutreffen.

Integration der Kinder: Ein wichtiger Auftrag von Kindertageseinrichtungen ist ihr Beitrag zur sozialen Integration sowohl der Kinder als auch der Familien mit Migrationsgeschichte, die hier Kontakte und Ansprechpartner für die unterschiedlichen Belange finden können. Sie sind für diese soziale Integrationsleistung auch deshalb besonders geeignet, weil sie von Familien aus allen Bevölkerungsschichten in Anspruch genommen werden. Um das sicherzustellen, müssen die Angebote auch für alle Familien aus dem Wohnumfeld offen sein. Gerade diesem Aspekt werden prominente Beispiele privatgewerblicher Einrichtungen, die zurzeit öffentlich diskutiert werden, nicht gerecht. Es handelt sich dabei um Einrichtungen, für die mit besonderen Angeboten (zweisprachige Fachkräfte, wöchentliche Museumsbesuche, Kindersauna, Kneipp-Anwendungen, Yoga-Kurse) geworben wird. Entsprechend hoch sind die Elternbeiträge, die sich nur vermögende Familien leisten können. Eine finanzielle Unterstützung solcher Angebote aus öffentlichen Mitteln, die aus finanziellen Gründen nicht für Kinder aus allen Bevölkerungsschichten zugänglich sind, steht der Zielsetzung der Integration entgegen und fördert die Segregation sowohl der Kinder als auch der Familien nach ihrem sozio-

ökonomischen Hintergrund. Außerdem bindet sie Mittel, die für die oben genannte Aufgabe des Abbaus von Bildungsbenachteiligung dringend gebraucht werden.

15. Ein genereller Zugang der privatgewerblichen Anbieter wird mittelfristig unter Umständen erhebliche Auswirkungen auf die Anbieterlandschaft von Angeboten der Kindertageseinrichtung haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich erweisen sollte, dass man öffentlich geförderte Kindertageseinrichtungen gewinnerzielend betreiben kann. Und dies geht nur, wenn man entweder die laufenden Kosten so reduziert, dass sich das Angebot rechnet (z.B. durch kostengünstiges Personal, durch entsprechende Kinderzahlen), oder aber wenn man Zusatzangebote für finanzkräftige Eltern anbietet, die sich gut vermarkten lassen; dies aber führt zu einer kostenbedingten Selektion der Nutzer. Auf keinen Fall akzeptabel wäre, wenn Gewinn erzielende Anteile aus öffentlichen Mitteln und zu Lasten der Qualität in anderen Bereichen erbracht würden.

Hinzu kommt, dass Gewinn erzielende Anbieter bei finanziell potenter Ausstattung mittelfristig in der Lage sein werden, marktberreinigend zu wirken, so dass im Endeffekt zumindest die Gefahr besteht, dass nicht mehr, sondern weniger Wettbewerb entsteht. Diese Veränderungen werden erst dann in vollem Umfang sichtbar, wenn auch örtlich ein potenzielles Überangebot entsteht, also nicht vor 2013. Und die damit einhergehenden Risiken werden vor allem zu Lasten kleiner und wenig finanzstarker Anbieter gehen.

In § 3 Abs. 1 SGB VIII heißt es, dass die Kinder- und Jugendhilfe u.a. von einer Vielfalt an Trägern mit verschiedenen Wertorientierungen, Arbeitsformen, Inhalten und Methoden gekennzeichnet ist. Gemein war diesen Trägern jedoch bislang immer das Merkmal der Gemeinnützigkeit, das garantieren sollte, dass alle Träger – trotz ihrer Vielfalt – ihr Wirken am Gemeinwohl der Gesellschaft ausrichten. Welche gemeinwohlorientierte Wertorientierung mit einer Gewinnerzielung verbunden ist, bleibt unbeantwortet. Diese Gemeinwohlorientierung sollte jedoch bei allen Bildungsangeboten für Kinder und Jugendliche auch künftig gegeben sein. Infolgedessen finden sich in Deutschland bislang auch weder Schulen noch Hoch-

schulen in privatgewerblicher Trägerschaft in nennenswertem Umfang. Ausgerechnet der sensible, neu zu schaffende Bereich der Bildung, Betreuung und Erziehung von unter Dreijährigen wäre hier ein wichtiger Einfallstor.

Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, welche Bedeutung eine solche strukturelle Veränderung für die Qualität des Angebots von Kinderbetreuungseinrichtungen hat. Bei den enormen Erwartungen, die an frühpädagogische Angebote bezüglich ihrer Effekte für die Nachwuchsförderung bestehen, darf dieser Aspekt nicht vernachlässigt werden. Wichtige Qualitätsmerkmale von Angeboten der Kindertagesbetreuung (neben den beiden oben angeführten „Abbau von Bildungsbenachteiligungen“ und „Integration der Kinder“; vgl. Frage 14) sind *Verlässlichkeit und Beständigkeit*. Sie sind die notwendige Grundlage und Garant für ein vertrauensvolles Verhältnis und eine wechselseitige emotionale Akzeptanz von Eltern und Fachkräften, wie sie für eine ertragreiche pädagogische Arbeit erforderlich sind. Solche Beziehungen lassen sich nicht von einem Tag auf den anderen herstellen.

Dementsprechend ist Kindertagesbetreuung keine einfache flexible Dienstleistung, bei der man den Anbieter oft und leicht wechseln kann. Auf Dauer angelegte Verlässlichkeit ist eine wesentliche Voraussetzung für ein gutes Angebot, wenn Kindertageseinrichtungen ihrer Rolle als Kern von Netzwerken familienunterstützender Angebote gerecht werden sollen, wie das für die vielfältigen Formen von Familienzentren und Mehrgenerationenhäuser gilt, die zunehmend an Bedeutung gewinnen und politisch gewollt sind. Der längerfristige Aufbau eines komplexen Beziehungsgeflechts ist eine entscheidende Voraussetzung für eine effiziente und effektive Kooperation. Dies alles sind aber Aspekte, die mit den Grundsätzen marktorientierten Handelns und der dort geforderten Flexibilität nicht umstandslos übereinstimmen. Darauf weisen auch Untersuchungen aus verschiedenen Ländern hin, die zeigen, dass gewinnorientierte Einrichtungen häufiger ihren Betrieb wieder einstellen als nicht-gewinnorientierte Einrichtungen. Mindestens wäre ansonsten vorab festzulegen, wie auch privatgewerbliche Anbieter in die öffentlich

verantwortete, kommunale Regulierung des Angebotes vor Ort verlässlich einzubinden sind.

16. Wettbewerb, der immer auch ein Preis-Leistungs-Wettbewerb ist, wird notgedrungen zu einer größeren Planungsunsicherheit und damit zu verschlechterten Arbeitsbedingungen für das Personal beitragen (befristete Verträge, Einschränkungen der Personalentwicklungsmaßnahmen, mehr Teilzeitarbeitsverträge etc.). Von privatgewerblichen Trägern in München ist z.B. bekannt, dass sie zwar höhere Löhne zahlen – was dazu führt, dass Personal zu solchen Trägern wechselt –, dafür aber dem Personal schlechtere Arbeitsbedingungen zumutet, was wiederum zur Folge haben kann, dass die Qualität für Kinder davon betroffen ist.

Vor allem kleinere Träger in der Kindertagesbetreuung können mögliche finanzielle Unsicherheiten nicht ausgleichen und sehen sich bereits jetzt aufgrund veränderter Förderrichtlinien vor großen Finanzierungsproblemen. Darüber hinaus sehen sich kleinere Träger mit der Schwierigkeit konfrontiert, notwendige Qualitätsentwicklungsmaßnahmen umzusetzen, da eine entsprechende Infrastruktur im Hintergrund fehlt (vgl. Pluto u.a. 2007, S. 294). Eine Konkurrenzsituation mit privatgewerblichen Trägern verschärft diese Herausforderungen vor allem für kleine Träger wie etwa Elterninitiativen.

Insgesamt sollte der Zugang der privatgewerblichen Anbieter daher überdacht werden. Auf jeden Fall sollte er nicht ohne weitere klare fachliche Standards mit Blick auf die Kontinuität der Angebote, der pädagogischen Qualität des Personals und der Konzepte sowie der nachweislich integrativen Wirkung der Einrichtungen vollzogen werden. Ansonsten droht bereits am Beginn der Bildungsbiografie von Kindern ohne Not eine Spaltung anstelle einer verbesserten Förderung der Kinder und einer besseren Chancengerechtigkeit, unabhängig von der sozialen Herkunft.

18. Bisher haben die Bundesländer selber entscheiden können, inwieweit sie privatgewerbliche Träger unterstützen. Dass nicht alle Länder davon Gebrauch gemacht haben, kann durchaus auch auf einer bewussten Entscheidung für das Prinzip der

Gemeinnützigkeit beruhen. In allen Ländern die Anerkennung privatgewerblicher Träger per Bundesgesetz sicherstellen zu wollen, erscheint vor allem hinsichtlich der Föderalismusreform widersprüchlich, da auch schon jetzt landesrechtliche und lokale Möglichkeiten gegeben sind. Eine Regelung unterhalb einer bundeseinheitlichen Festlegung würde zudem dazu beitragen, dass sich keine privatgewerblichen Großanbieter etablieren.

20. Der künftige § 74a soll lauten: „Dabei sind alle Träger von Einrichtungen, die die rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtung erfüllen, gleich zu behandeln.“ Zu den Voraussetzungen sollen dabei nicht nur die Betriebserlaubnis zählen, sondern ebenso die Erfüllung fachlicher Standards, die vom Land und/oder den Kommunen festgelegt werden müssen. In welchem Verfahren unter welcher Beteiligung diese Standards festgelegt werden sollen und wie diese überprüft werden können, bleibt aber offen. Die Unterschiede in der Kindertagesbetreuung zwischen den Kommunen (z.B. bezogen auf die Höhe der Elternbeteiligung), aber auch die Unterschiede zwischen den Bundesländern (z.B. in Bezug auf den Personalschlüssel) zeigen schon heute, dass „fachliche Standards“ höchst unterschiedlich interpretiert werden.

Ansonsten wird auch auf die Beantwortung der Frage 14 verwiesen.

21. Mit Kindern ist kein „Profit“ zu machen, sondern das Aufwachsen von Kindern verursacht zuallererst Kosten. Das sind gesellschaftliche Kosten, die bisher weitgehend privat getragen wurden. Zum ersten Mal bahnt sich an, dass das Aufziehen von Kindern durch die Anerkennung, dass familienergänzende, öffentliche Settings gebraucht werden, gesellschaftlich stärker unterstützt wird. Wird dieses Feld privatgewerblichen Trägern überlassen, bedeutet das einen Schritt zurück in die Privatisierung, die denjenigen Eltern nützt, die über die besseren Ressourcen verfügen, und denjenigen, die es verstehen, diese Ressourcen der besser situierten Eltern abzuschöpfen. Für einkommensstarke Eltern war es auch bisher unter den Bedingungen mangelnder Angebote an öffentlichen Unterstützungsnetzwerken der Kinderbetreuung kein Problem, Lösungen zu finden, weil sie sich diese einkaufen konnten. Die

Gleichstellung der Förderung von privatgewerblichen mit freigemeinnützigen Trägern bedeutet eine Umverteilung zugunsten besser gestellter Eltern.

Momentan bleibt festzuhalten, dass gewinnorientierte Unternehmen Kindertageseinrichtungen noch nicht in nennenswertem Umfang als Markt entdeckt haben (vgl. die Antwort zu Frage 14). Sollte jedoch die neue Regelung des KiföG in Kraft treten, könnte sich diese Situation rasch ändern. So berichtet Peter Moss in einem »Discussion Paper«, das im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erstellt wurde, dass in Australien nach der Zulassung privatgewerblicher Anbieter innerhalb von 14 Jahren deren Anteil von 0% auf 70% gestiegen ist. Zumindest in Australien scheint die Kinderbetreuung dadurch zu einem lukrativen Betätigungsfeld geworden zu sein.

22. Gewinnorientierte Träger könnten alternativ auch nach Einzelfallprüfungen mit klaren Leistungsvereinbarungen gefördert werden, wie dies in § 78a-g SGB VIII bereits für Teilbereiche der Kinder- und Jugendhilfe möglich ist.

23. Aus Deutschland liegen zu möglichen Qualitätsdifferenzen zwischen privatgewerblichen und gemeinnützigen Anbietern keine systematischen Untersuchungen vor, was angesichts der bislang geringen Bedeutung privatgewerblicher Anbieter nicht verwunderlich ist. Aus der internationalen Diskussion erscheint eine aktuelle Studie aus Kanada besonders erwähnenswert, weil sie vergleichsweise differenziert unterschiedliche Formen von Kindertagesbetreuung sowohl von „For-Profit“- als auch von „Non-Profit-Anbietern“ vergleicht. Insgesamt kommt sie zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigten von „For-Profit“-Anbietern weniger qualifiziert und schlechter bezahlt sind und die Qualität des Angebotes im Durchschnitt schlechter ist als die von „Non-Profit“-Anbietern, wobei die Qualität so streut, dass es deutliche Überschneidungen zwischen den beiden Gruppen gibt. Angesichts der Komplexität des Gegenstandes lassen sich solche Ergebnisse nicht umstandslos auf die Situation in Deutschland übertragen.

IV. Fragen zum Betreuungsgeld

24. Das DJI äußert Bedenken hinsichtlich der Einführung eines „Betreuungsgeldes“. Zum einen gibt es Hinweise, dass gerade durch derartige Formen der Finanzierung Kinder aus sozial benachteiligten Familien seltener Zugang zu frühkindlicher Förderung erfahren, obwohl diese sie besonders dringend benötigen. So könnte es im Falle einer kriterienlosen Vergabe falsche Impulse setzen. Es ist bekannt, dass ökonomische Armut oft mit kultureller und sozialer Armut einhergeht. Wenn dann aber beispielsweise 150 zusätzliche Euro pro Monat für solche Familien einen zusätzlichen Anreiz darstellen, ihr Kind nicht in eine Einrichtung zu geben, dann wäre das ein ebenso fataler wie kontraproduktiver Effekt. Damit würde diesen Kindern die große Chance vorenthalten, schon früh in ihrer Entwicklung zusätzlich gefördert zu werden – eine Chance, die eben zu Hause nicht in allen Fällen realisiert werden kann. Die Schlussfolgerung, die daraus zu ziehen wäre, ist, dass dieses Betreuungsgeld, wenn überhaupt, nur dann ausbezahlt wäre, wenn es mit einem wahrzunehmenden Angebot zur Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenz gekoppelt wird, oder noch besser: wenn es in Form von nutzenden Angeboten der Familienbildung, etwa als Bildungsgutschein realisiert wird. Nur so ließe sich ein Missbrauch vermeiden und gleichzeitig die Erziehungskompetenz der Familien stärken.

25. Wohl wissend um die vorangegangenen politischen Konflikte und Kompromisse im Hintergrund, die zu der Verankerung des Betreuungsgeldes an dieser Stelle im Gesetz geführt haben, weist das DJI dennoch darauf hin, dass mit dieser Regelung das Tor für individuelle finanzielle Leistungen von Seiten der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur im Bereich der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie geöffnet wird. Das kommunale Jugendamt wird, sollte die Absicht umgesetzt werden, erstmals direkt Geld an Eltern auszahlen. Unabhängig von der Bewertung des Instrumentes Betreuungsgeld müsste dies als eine grundsätzliche Erweiterung des Leistungsspektrums der Kinder- und Jugendhilfe begriffen werden.

27. Zum anderen ist nicht nachvollziehbar, warum nur Eltern, die ihre Kinder nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, Betreuungsgeld erhalten sollen. Dies würde bedeuten, dass Eltern gleichzeitig Angebote der Kindertagespflege (denn diese werden bislang nicht als Einrichtungen verstanden) nutzen und Betreuungsgeld erhalten könnten. Zudem entbehrt es jeder Alltagsplausibilität, dass zwischen Eltern unterschieden werden müsste, die etwa nur stundenweise ein öffentliches Angebot in Anspruch nehmen und jenen, die ganz darauf verzichten. Elterliche Aufmerksamkeit und Sorge für ihre Kinder sind vor diesem Hintergrund unteilbar. Und wünschenswert wäre deshalb, dass alle Familien zusätzlich gefördert werden, unabhängig von der Inanspruchnahme eines Betreuungsangebots.

29. Bei der Einführung eines Betreuungsgelds für die Ein- und Zweijährigen, die kein Angebot der Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen, könnten sich folgende Kosten ergeben: Geht man einmal davon aus, dass in Westdeutschland ca. 50% und in Ostdeutschland ca. 35% dieser Altersgruppe nur zu Hause betreut werden, dann ergibt sich eine Gesamtsumme von ca. 620.000 Kindern, die ab 2014 zu Hause betreut werden sollen. Bei einem angenommenen Betreuungsgeld von beispielsweise monatlich 150 Euro würden sich bundesweit jährliche Gesamtausgaben von ca. 1,2 Mrd. Euro ergeben.

Literatur:

Deutsches Jugendinstitut (DJI): DJI -Zahlenspiegel 2007 – Kinderbetreuung im Spiegel der Statistik. München 2008

Jurczyk, K./Rauschenbach, Th./Tietze, W./Keimeleder, L./Schneider, K./Schumann, M./Stempinski, S./Weiß, K./Zehnbauer, A.: Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung. Zur Zukunft öffentlich regulierter Kinderbetreuung in Privathaushalten. Weinheim, Basel 2004.

Konsortium Bildungsberichterstattung (Hg.): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld 2008.

Pluto, L./ Gragert, N./Santen, E. van/Seckinger, M.: Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse. München 2007.

Schilling, M./Rauschenbach, Th.: Die Last zuverlässiger Bedarfsbestimmungen, in: Thole, W./Rossbach, H.-G./Fölling-Albers, M./Tippelt, R. (Hg.): Bildung und Kindheit. Pädagogik der Frühen Kindheit in Wissenschaft und Lehre. Opladen/Farmington Hills 2008, S 295-315.