



Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland

**Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (OECD)**

26. November 2004

Die in diesem Bericht dargestellten Fakten und Meinungen sind die der OECD-Untersuchergruppe und entsprechen nicht notwendigerweise denen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der OECD oder ihrer Mitgliedsländer.

INHALTSVERZEICHNIS

KAPITEL 1	EINLEITUNG.....	5
	Die thematische Untersuchung der OECD über die Politik frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung.....	5
	Der Untersuchungsprozess.....	6
	Das Untersuchungsverfahren in Deutschland.....	6
	Aufbau des Länderberichts für Deutschland.....	7
	Danksagungen.....	8
	Terminologie und Definitionen.....	8
KAPITEL 2	NATIONALER KONTEXT.....	10
	Demographischer, ökonomischer und sozialer Kontext.....	10
	Auswirkungen der neueren Geschichte auf die FBBE in Deutschland.....	17
	Subsidiarität und Föderalismus.....	18
	Finanzierung und Steuerung.....	21
	Das Konzept der Sozialpädagogik.....	23
KAPITEL 3	POLITIK UND FBBE-ANGEBOT.....	27
	Das unmittelbare Politikumfeld der FBBE in Deutschland.....	27
	Die Struktur des FBBE-Angebots in Ost und West.....	30
	Versorgung, Anbieter und Zugang.....	32
	Finanzierung der Einrichtungen.....	35
	Die Beschäftigten.....	37
	Regulierung, berufliche Entwicklung und Fachberater/Fachberaterinnen.....	41
	Maßnahmen zur Förderung der pädagogischen Qualität.....	44
	Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen.....	47
	Eltern und FBBE-Einrichtungen.....	48
KAPITEL 4	KRITISCHE PUNKTE DER FBBE IN DEUTSCHLAND.....	49
	Ausbau des FBBE-Systems.....	51
	Spannungen zwischen nationalen Standards und lokaler Autonomie.....	53
	Die Beziehung zwischen Kindertagesbetreuung, Schule und der „Betreuung“ von Schulkindern.....	55
	Die Beschäftigten.....	58
	Finanzierungsfragen.....	60
	Defizite bei der Forschung und Datensammlung.....	62
	Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen.....	63
KAPITEL 5	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	66
LITERATUR	79
ANHANG I – DIE OECD-UNTERSUCHERGRUPPE	81

ANHANG II –INHALTSVERZEICHNIS DES DEUTSCHEN HINTERGRUNDBERICHTS82

KAPITEL 1

EINLEITUNG

Die thematische Untersuchung der OECD über die Politik frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung

1. Der *Länderbericht für Deutschland* ging aus dem *Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy* (Thematische Untersuchung der Politik frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung) hervor, einem im März 1998 vom OECD-Bildungsausschuss ins Leben gerufenen Projekt. Den Anstoß zu dem Projekt gab die Ministerkonferenz im Jahr 1996 zu dem Thema *Making Lifelong Learning a Reality for All* (Lebenslanges Lernen als Realität für alle). In ihrem Communiqué stellten die Bildungsminister und Bildungsministerinnen das Bestreben in den Vordergrund, den Zugang zu und die Qualität von frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) zu verbessern, mit dem Ziel, die Grundlagen für lebenslanges Lernen zu stärken (OECD, 1998). Eine ausführliche Beschreibung der Ziele, des analytischen Rahmens und der Methodik der Untersuchung ist OECD (1998) zu entnehmen.
2. Bislang haben sich 20 Länder bereit erklärt, an der Untersuchung teilzunehmen: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, Korea, Mexiko, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Großbritannien und die USA. Diese Länder unterscheiden sich teilweise erheblich in ihrem sozialen, ökonomischen und politischen Kontext wie auch in ihrem politischen Ansatz für die Betreuung, Bildung und Erziehung kleiner Kinder. Zu Beginn des Untersuchungsprozesses einigten sich die Vertreter der Teilnehmerländer auf den Rahmen, den Umfang und den Ablauf der Untersuchung und legten die wichtigsten zu untersuchenden Politikpunkte fest. Zwischen 1998 und 2003 hatten die OECD-Untersuchergruppen bereits 18 Teilnehmerländer besucht. Informationen über die Besuche und verschiedenen Länderberichte im Rahmen der Untersuchung können auf der Webseite des Projekts: <http://www.oecd.org/edu/earlychildhood> eingesehen werden. Ein erster Vergleichsbericht mit dem Titel *Starting Strong: Early Childhood Education and Care* (Ein starker Beginn: Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung) wurde bei einer internationalen Konferenz vom 13. bis 15. Juni 2001 in Stockholm veröffentlicht.
3. Die Untersuchungen erstrecken sich auf Kinder von der Geburt bis zum Grundschulalter sowie während der Übergangszeit bis zur Einschulung. Um eingehend erforschen zu können, welche Erfahrungen Kinder während ihrer ersten Lebensjahre machen, verfolgen die Untersuchungen einen breiten, ganzheitlichen Ansatz. Neben einer Analyse der Politik und des FBBE-Angebots (frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung) finden nationale Sozialpolitik und verschiedene Umwelteinflüsse auf die frühkindliche Entwicklung und frühkindliches Lernen Berücksichtigung. Insgesamt haben die Untersuchungen – mit Unterstützung durch Ministerien und die Hauptakteure der FBBE in jedem Land – zum Ziel:

- FBBE-Kontexte, Hauptanliegen der Politik und Politikreaktionen auf diese Anliegen in den Teilnehmerländern zu unterscheiden und zu erforschen;
- die Rollen der nationalen Regierung, dezentralisierter Behörden, von NGOs und anderer Sozialpartner sowie die Ressourcen, die auf jeder Ebene für die Planung und Realisierung aufgewendet werden, zu erforschen;
- realisierbare Politikoptionen für verschiedene Kontexte zu identifizieren und zu bewerten;
- besonders innovative Politiken und Praktiken herauszustellen; und
- einen Beitrag zum INES-Projekt (Indicators of Education Systems) zu leisten, durch Identifizieren der Arten von Daten und Instrumenten, die für die Unterstützung von Informationssammlung, politischen Maßnahmen sowie Forschung, Überwachung und Bewertung im Bereich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung entwickelt werden müssen.

Insbesondere befassen sich die Expertenteams mit Fragen der *Qualität, des Zugangs* und der *Gerechtigkeit*, wobei der Schwerpunkt auf einer Politikentwicklung in den folgenden Bereichen liegt: Regelungen, Personalpolitik, Programminhalte und Durchführung, Familieneinbeziehung und -unterstützung, Finanzierung.

Der Untersuchungsprozess

4. Als Vorbereitung für den Besuch der OECD-Untersuchergruppe geben die für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung zuständigen Ministerien *Hintergrundberichte* zu FBBE-Politik und -Einrichtungen in ihren Ländern in Auftrag. Die *Hintergrundberichte*, für die ein gemeinsamer, von allen Teilnehmerländern vereinbarter Rahmen vorgegeben ist, haben den Zweck, einen kurzen Überblick über nationalen Kontext, Hauptanliegen und -probleme der Politik und Versorgung im Bereich frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, über innovative Ansätze sowie verfügbare quantitative Daten und Bewertungsdaten zu liefern. Die *Hintergrundberichte* sind ein wichtiges Produkt des Untersuchungsprozesses. Ihre Vorbereitung ist in der Regel als Partizipationsübung auf nationaler Ebene gedacht und sollte den verschiedenen FBBE-Interessengruppen in jedem Land ein Diskussionsforum bieten.

5. Nach der Analyse des *Hintergrundberichts* und anderer entsprechender Unterlagen besuchen Untersuchergruppen, die aus einem Mitglied des OECD-Sekretariats und Experten mit unterschiedlichem analytischem und Politik-Hintergrund (siehe Anhang I) bestehen, jedes Teilnehmerland. Koordiniert wird der Besuch durch das Ministerium oder die Ministerien, die ihn unterstützen. Während seines Besuchs befragt das Team die Hauptakteure, die mit FBBE-Politik und -Praxis befasst sind, und wird zur Besichtigung verschiedener Beispiele für FBBE-Programme eingeladen. Die Auswahl bestimmter Einrichtungen spiegelt in der Regel nicht nur das Bemühen um geographische Vielfalt, sondern auch den Wunsch wider, der Untersuchergruppe eine repräsentative Auswahl sowohl typischer wie innovativer Angebote vorzustellen. Im Anschluss an den Länderbesuch erstellt die OECD einen *Länderbericht*, der die nationalen Hintergrunddaten mit den Beobachtungen der Untersuchergruppe verbindet.

Das Untersuchungsverfahren in Deutschland

6. Deutschland war das neunzehnte Land, das von der OECD untersucht wurde. Vor dem Besuch gab das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) einen *Hintergrundbericht* über die FBBE-Politik in Auftrag. Der deutsche *Hintergrundbericht*, der eine umfassende Darstellung des FBBE-Angebots in ganz Deutschland und eine ausführliche Analyse der gegenwärtigen Politik und Einrichtungen in einem offensichtlich hochgradig dezentralisierten föderalen Staat liefert, war dem OECD-

Team eine große Hilfe. In der Zeit vom 6. bis 16 Juni 2004 besuchte ein aus einem Sekretariatsmitglied der OECD und drei Experten mit verschiedenen Forschungs- und Politikhintergründen (siehe Anhang I) bestehende Untersucherguppe Deutschland. Der Besuch wurde vom Bundesministerium koordiniert und von einem früheren Mitglied des Ministeriums während der gesamten Besuchsdauer begleitet. Die OECD und die Untersucherguppe sind für den reibungslosen Ablauf des Besuchs und die umfassende Dokumentation, die in allen besuchten Bundesländern zur Verfügung gestellt wurde, äußerst dankbar.

7. Während seines Besuchs traf das Team mit vielen der Hauptakteure im Bereich der FBBE-Politik und -Praxis in Deutschland zusammen. Zwar war das Team in fast alle Bundesländer eingeladen worden, es musste sich jedoch aus zeitlichen Gründen auf den eingehenderen Besuch der fünf Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen beschränken. Zusammen gewährten diese Länder dem OECD-Team Einblicke in die sozio-geographische Vielfalt, die die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in Deutschland kennzeichnet. In jedem Bundesland hatte das Team Gelegenheit zur Besichtigung zahlreicher Beispiele für Programme und Angebote für Kinder im Alter von 0 bis 6 Jahren. Das Team stattete auch der Hauptstadt Berlin einen Besuch ab, um sich mit der Vorsitzenden der *Kinderkommission des Deutschen Bundestags* zu treffen.

Aufbau des Länderberichts für Deutschland

8. Dieser *Länderbericht* enthält eine Beschreibung sowie die von der Untersucherguppe durchgeführte Analyse der wichtigsten Politikbelange in Zusammenhang mit frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung in Deutschland. Er stützt sich dabei in erheblichem Umfang auf die in dem *Hintergrundbericht* gelieferten Informationen sowie auf formelle und informelle Diskussionen, Unterlagenanalysen, einschlägige Forschungsliteratur und die Beobachtungen des Teams. Er ist folgendermaßen aufgebaut:

- *Kapitel 1: Ein einleitendes Kapitel*, das die Gründe für die thematische OECD-Untersuchung darlegt sowie Ziele und Rahmen des Besuchs beschreibt.
- *Kapitel 2: Kontextuelle Aspekte*, die die FBBE-Politik in Deutschland bestimmen, mit einer Beschreibung der demographischen Entwicklungen, der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation und damit verbundener Politikfelder, ökonomischer Faktoren, jüngerer historischer Ereignisse und der Verwaltung.
- *Kapitel 3: Gegenwärtige FBBE-Politik und –Angebote*, beschreibt das unmittelbare Politikumfeld der FBBE in Deutschland; die Struktur des FBBE-Angebots in West und Ost; die wesentlichen Formen der Versorgung und der Anbieter; Zugang, Personalbeschaffung und Finanzierung und wie sich die Formen der Versorgung über diese Dimensionen hinweg unterscheiden; die Beschäftigten in der FBBE in Deutschland; Regulierung und Qualitätsmerkmale; Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen; Eltern und FBBE-Angebote.
- *Kapitel 4: Kritische Punkte der FBBE in Deutschland* befasst sich mit ausgewählten kritischen Aspekten, etwa der Notwendigkeit eines Ausbaus des deutschen FBBE-Systems; der Spannung zwischen bundesstaatlichen und örtlichen Stellen hinsichtlich der Regulierung und des Setzens von Standards; der Beziehung zwischen FBBE, den Schulen und außerschulischer „Betreuung“; Belangen der Beschäftigten; Forschung und Datensammlung.
- *Kapitel 5: Schlussfolgerungen* bietet Orientierungsvorschläge und Anregungen in kritischen Bereichen für Behörden und FBBE-Interessengruppen in Deutschland.

Danksagungen

9. Die OECD dankt dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den für die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung zuständigen Behörden und Ministerien dafür, dass sie die Untersuchung in Deutschland möglich machten. In allen Bundesländern hatten die zuständigen Ministerien Treffen mit verschiedensten gut informierten Interessengruppen und Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Verwaltungen organisiert, die uns ein umfassendes Bild von der Organisation der FBBE in jeder Region vermittelten. Wir danken den jeweiligen Ministerien, Ministerinnen, Ministern und Verantwortlichen, die sich trotz ihres vollen Terminkalenders Zeit für uns nahmen; ferner danken wir den Leiterinnen, Leitern und Pädagogen in Kindergärten und Tageseinrichtungen, die sich geduldig unseren Fragen stellten; sowie den Tagesmüttern, die uns zu sich nach Hause einluden. Insbesondere danken wir Dorothee Engelhard, MA, für ihre Führung des OECD-Teams, die geprägt war von Einfühlsamkeit und umfangreichen Kenntnissen des komplexen deutschen FBBE-Systems, und Marion Krämer für ihre effiziente und souveräne Organisation des Besuchsprogramms.

10. Die von der Untersuchungsgruppe in dem *Länderbericht* vorgeschlagenen Lösungen erheben keinen Anspruch auf absolute Stichhaltigkeit, in Anbetracht der Schwierigkeiten, die sich einer Besuchergruppe, – ungeachtet einer noch so guten Einführung – bei dem Versuch stellen, die Vielfalt und Komplexität eines landesweiten Systems und die Bandbreite aller zu berücksichtigenden Aspekte in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Selbst multipliziert mit der Anzahl der Teammitglieder ist eine zehntätige Untersuchung mit Blick auf die Datenmenge, die gesammelt und überprüft werden kann, beschränkt. Aus diesem Grunde möchten wir den jeweiligen Ministerien unsere Empfehlungen nicht als unverrückbare und schnell gefasste Schlussfolgerungen unterbreiten, sondern im Sinne eines fachlichen Dialogs als Anregung für die zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Verwaltungen, Experten und Interessengruppen verstanden wissen. Wir meinen jedoch, dass unsere Außensicht der Dinge, die sich auf langjährige Erfahrung auf dem Gebiet frühkindlicher Pädagogik stützt, eine nützliche Grundlage für Diskussionen und eine Weiterentwicklung sein wird. Um Missverständnissen oder Irrtümern vorzubeugen, sollte dieser *Länderbericht* im Zusammenhang mit dem deutschen *Hintergrundbericht* gelesen werden, da beide Schriften als gegenseitige Ergänzung angelegt sind.

Terminologie und Definitionen

11. In Deutschland beginnt die Schulpflicht in der Regel im Alter von 6 Jahren. Für die FBBE haben wir uns bei der Beschreibung der deutschen FBBE-Programme auf die in dem *Hintergrundbericht* angegebenen Definitionen gestützt. Nach den gesetzlichen Vorgaben lassen sich die Programme für FBBE drei groben Kategorien zuordnen:

- *Krippe* oder Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren
- *Kindergarten* oder Tageseinrichtungen für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren
- *Hort* oder außerschulische Tageseinrichtungen für Kinder bis zu 10 Jahren (Beginn der weiterführenden Schulausbildung), 12 oder 14 Jahren.

Die alten Bundesländer sind im Text mit ABL abgekürzt. Die ABL sind die westlichen Bundesländer, die vor der Wiedervereinigung die Bundesrepublik Deutschland bildeten.

Die neuen Bundesländer sind im Text mit NBL abgekürzt. Dies sind die östlichen Bundesländer, die vor der Wiedervereinigung die Deutsche Demokratische Republik bildeten.

FBBE steht im Text für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung [englisch ECEC - *early childhood education and care* – Anm. d. Übers.], ein von der OECD in ihren thematischen Untersuchungen übernommener Begriff, der die Bedeutung des Lernens in allen Phasen der kindlichen Entwicklung verdeutlichen soll. Zwar liegt der Fokus von *FBBE* auf Kindern unterhalb des schulpflichtigen Alters, der Begriff bezieht sich jedoch auch auf die außerschulische „Betreuung“ für Kinder bis zu 14 Jahren.

Der Begriff „Betreuung“ erscheint im Text jeweils in Anführungszeichen. Auf diese Weise möchten wir den Leser auf die eingeschränkte Bedeutung des Begriffs aufmerksam machen, der vor allem eine Erwerbstätigkeit im Sinne einer für Kinder erbrachten Dienstleistung zum Ausdruck bringt, nicht aber die Entwicklungs- und Lernziele beinhaltet, die zugleich Zweck dieser Dienstleistungen sind.

KAPITEL 2

NATIONALER KONTEXT

12. Politisch gesehen ist Deutschland ein junger Staat, der erst im Jahr 1871 gegründet wurde und seine derzeitige Form im Jahr 1990 erhielt, mit der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten – der Bundesrepublik Deutschland und der Demokratischen Republik –, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entstanden waren. Doch die Präsenz und der Einfluss Deutschlands reichen sehr viel weiter zurück und waren über Jahrhunderte hinweg in vielen Bereichen deutlich spürbar: in der Kultur, der Philosophie, der Religion und der Wissenschaft, sowie auf dem Gebiet der Bildung und Erziehung. Im 19. Jahrhundert hatte Humboldt (1767-1835) tief greifenden Einfluss auf die Konzeption und Struktur der Universitäten, während Fröbel (1782 – 1852), ein Pionier frühkindlicher Theorie und Praxis, im Jahr 1840 im heutigen Bundesland Thüringen den ersten Kindergarten gründete. Für die Untersuchungsgruppe war der Besuch des Fröbelmuseums in Bad Blankenburg ein ganz besonderer Programmpunkt, denn er erinnerte an den historischen Kontext, in dem sich frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung ausbildeten, sowie an den bedeutenden deutschen Beitrag zum Verständnis frühkindlichen Lernens.

Demographischer, ökonomischer und sozialer Kontext

Bevölkerung

13. Heute, nach der Wiedervereinigung, ist Deutschland das bevölkerungsreichste Land Europas, mit einer Einwohnerzahl von 82,5 Millionen (2002). Hiervon sind 4,6 Millionen Kinder unter 6 Jahren und weitere 3,2 Millionen Kinder im Alter zwischen 6 und 10 Jahren; 87% der Ersteren und 90% der Letzteren leben im ehemaligen Westdeutschland (heute als die alten Bundesländer (ABL) bezeichnet, gegenüber den neuen Bundesländern (NBL), die früher Ostdeutschland bildeten: Die Bundesländer, wie unten weiter ausgeführt wird, sind die 16 Bundesländer und Stadtstaaten, in die die Bundesrepublik aufgeteilt ist).

Sinkende Kinderzahlen

14. Die Bevölkerungs- und Familienstruktur in Deutschland ist typisch für Europa: Frauen und Männer bekommen weniger Kinder und sind älter, wenn sie Kinder bekommen; es wird weniger und später geheiratet und die Zahl der Scheidungen nimmt zu; die Zahl nichtehelicher Lebensgemeinschaften nimmt zu und damit die Zahl von Geburten von Eltern, die nicht miteinander verheiratet sind; und als Teil der Tendenz zu kleineren Haushalten leben immer mehr Kinder bei nur einem Erwachsenen. Innerhalb dieses groben gemeinsamen Rahmens verzeichnet Deutschland jedoch eine der niedrigsten Geburtenraten in Europa (und sogar auf der Welt – siehe Tabelle 2.1 unten). Einer der Gründe für diese geringe Rate ist der hohe Anteil kinderloser Frauen, der sich insgesamt auf ein Drittel und unter Akademikerinnen sogar auf 40% beläuft. Ein weiterer Grund ist der Geburtenrückgang, der nach 1990 in den NBL einsetzte: So

verringerte sich in Brandenburg die Zahl der Geburten zu diesem Zeitpunkt um über die Hälfte und hat sich nun auf niedrigem Niveau stabilisiert¹. In Haushalten mit Kindern haben etwa die Hälfte nur ein Kind.

Tabelle 2.1: Demographische Daten und Haushaltsangaben, Deutschland und die EU 15*

	Deutschland	EU15
Gesamtbevölkerung	82,4 Millionen	379,4 Millionen
Davon % unter 20	21,3	23,0
Bevölkerungswandel 2000-15		
0-14	-11%	- 8%
80 und älter	+49%	+49%
Allgemeine Heiratsrate (auf 1000 Einwohner)		
1960	9,5	8,0
2000	5,1	5,1 (1999)
Gesamte Geburtenrate		
1960	2,37	2,59
2000	1,34	1,53
% nichtehelicher Geburten		
1960	7,6	5,1
2000	23,0	27,2 (1999)
Allgemeine Scheidungsrate (auf 1000 Einwohner)		
1960	1,0	0,5
1999	2,3	1,8
% der Paare in nichtehelichen Lebensgemeinschaften (16-29 Jahre)	35% (1998)	33% (1998)
Durchschnittliche Zahl von Personen pro Haushalt		
1981	2,5	2,8
2001	2,1	2,4

Quelle: Eurostat 2003.

Anmerkung: *EU-15 bezieht sich auf die 15 Staaten, die vor der Erweiterung im Mai 2004 auf 25 Staaten die Mitgliedsländer der Europäischen Union waren.

15. Diese veränderte Geburtenrate bedeutet, dass die Kinderzahl sinkt und dies weiterhin tun wird (wenn auch innerhalb dieses Gesamtrückgangs mit einer geringfügigen Erholung in den NBL zu rechnen ist). Mit einer wachsenden Zahl älterer Menschen geht der Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung zurück, wobei Deutschland nach Italien den zweitniedrigsten Prozentsatz an Kindern und jungen Menschen unter den westeuropäischen Ländern zu verzeichnen hat. Kurz gesagt – Deutschland altert, und zwar schneller als die meisten anderen Länder.

Zuwanderung nach Deutschland

16. Ein Faktor, der den fortschreitenden Bevölkerungsrückgang in Deutschland etwas abschwächt, ist die Zuwanderung. Bei dieser Nachkriegsentwicklung unterscheidet man drei Hauptwellen: die Massenzuwanderung von Wirtschaftsmigranten in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts, um den

¹ Die Geburten in Brandenburg betragen 1980 40.100 und waren 1988 auf 35.900 und 1990 auf 29.200 zurückgegangen. Im Jahr 1991 verzeichneten sie dann einen extremen Rückgang auf 17.200 und 1993 auf 12.200 – weniger als ein Drittel der Zahl von 12 Jahren zuvor. Sie nahmen dann wieder zu, lagen aber 2002 bei nur 17.700.

Arbeitskräftebedarf einer expandierenden Wirtschaft zu decken; die Asylbewerber in den 80er Jahren, die ihren Höchststand in den frühen 90er Jahren erreichten (mit 438.000 Asylanträgen im Jahr 1992); und die Zuwanderung ethnischer Deutscher (*Aussiedler*) aus der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropa, deren Recht auf Rückkehr in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts möglich wurde. Da es für Zuwanderer (mit Ausnahme der *Aussiedler*) und deren Kinder noch bis vor kurzem² schwierig war, deutsche Staatsbürger zu werden, geben die Zahlen über die in Deutschland lebenden „Ausländer“ besseren Aufschluss über die Größe der ethnischen Minderheitsbevölkerung als in Ländern, in denen es schon früher leichter war, die jeweilige Staatsbürgerschaft zu erwerben. Im Jahr 2002 lebten 7,3 Millionen „Ausländer“ in Deutschland (dabei fast ausschließlich in den ABL), was 9% der Bevölkerung entspricht; davon sind ein Viertel türkischer Abstammung und derselbe Anteil Bürger aus anderen EU-Ländern. Eine weitere Tendenz, die in den meisten europäischen Ländern zu beobachten ist, ist die wachsende Zahl „gemischter“ Haushalte, die sich aus deutschen und „ausländischen“ Mitgliedern zusammensetzen. Im Jahr 1999 machten diese Haushalte mit mindestens einem „ausländischen“ Haushaltmitglied fast ein Drittel aller Haushalte aus.

Einkommen und Armut

17. Deutschland ist generell ein wohlhabendes Land, dessen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in etwa dem Durchschnitt der EU-15 entspricht und etwas über dem Durchschnitt der OECD-Mitgliedsländer liegt (s. Tabelle 2.2 unten). Allerdings gibt es eine beträchtliche Armut unter Kindern. Im Jahr 2001 lebten 14% der Kinder unterhalb der Armutsgrenze von 60% des Durchschnittseinkommens (gegenüber 19% im EU-15-Durchschnitt). Im Jahr 1999 lag das von den 20% der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen erzielte Einkommen um das 3,6fache höher als das Einkommen, das von den 20% der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen erzielt wurde. Dies liegt jedoch unter dem Durchschnitt der EU-15, was bedeutet, dass Deutschland zu den westeuropäischen Ländern mit einer eher geringen Ungleichheit bei der Einkommensverteilung zählt (Eurostat, 2003, S. 144). Ein Grund für die Armut ist die Arbeitslosigkeit, die seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts ein gravierendes Problem darstellt und im April 2004 bei 10% lag. Ein weiterer Grund ist der anhaltend niedrigere Lebensstandard in den NBL, trotz hoher finanzieller Transferleistungen seit 1990. Dieser Unterschied spiegelt sich auch darin wider, dass die Arbeitslosigkeit in den NBL wesentlich höher ist als in den ABL.

Tabelle 2.2: BIP pro Kopf 2003, zu gegenwärtigen Preisen in US-Dollar

OECD-Mitgliedsländer	Auf Grundlage gegenwärtiger Wechselkurse	Auf Grundlage gegenwärtiger Kaufkraftparität
Kanada	23.100	30.300
Mexiko	6.300	9.200
USA	36.100	36.100
Australien	20.700	28.100
Japan	31.300	27.000
Korea	10.000	17.000
Neuseeland	14.700	21.800
Österreich	25.500	28.900
Belgien	23.700	27.700
Tschechische Republik	6.800	15.100
Dänemark	32.100	29.200
Finnland	25.300	26.500

² Ein im Jahr 2000 erlassenes Gesetz gewährt den in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern die deutsche Staatsbürgerschaft. Die Zahl ausländischer Kinder ist folglich zurückgegangen.

Frankreich ⁽²⁾	23.400	27.200
Deutschland	24.100	25.900
Griechenland	12.100	18.400
Ungarn	6.400	13.900
Island	29.600	28.400
Irland	31.100	32.600
Italien	20.400	25.600
Luxemburg	47.200	49.100
Niederlande	25.900	29.000
Norwegen	42.000	35.500
Polen	4.900	10.700
Portugal	11.700	18.400
Slowakei	4.500	12.300
Spanien	16.200	22.400
Schweden	27.000	27.200
Schweiz ⁽¹⁾	37.400	30.500
Türkei ⁽¹⁾	2.600	6.400
Großbritannien	26.400	28.000
OECD gesamt ⁽³⁾	23.000	25.000
Die Großen Sieben	30.100	30.700
OECD-Europa	18.300	21.900
EU15	22.600	26.000
Eurozone	21.600	25.600

Quelle: *National Accounts of OECD countries, Main aggregates, Volume 1* (1) Länder, die noch SNA 68 verwenden. (2) Zahlen beinhalten Departments in Übersee. (3) OECD gesamt umfasst 30 Länder. Aktualisiert im Februar 2003.

Bildung und Beschäftigung

18. Wie wir später noch ausführen werden, waren die Leistungen 15-jähriger Schüler in Deutschland beim *Programme for International Student Assessment* der OECD (PISA-Studie) eher schwach, was Anlass für eine große nationale Debatte und einige Besorgnis in Deutschland war. Bei den Indikatoren für Bildungsbeteiligung rangiert Deutschland jedoch zumindest im EU-Vergleich über dem Durchschnitt. In Deutschland befinden sich mehr 18- bis 24-Jährige in irgendeiner Form von Bildungsmaßnahme als in den EU-15 insgesamt, zudem haben im EU-Vergleich überdurchschnittlich viele der 25- bis 29-jährigen Deutschen mindestens den Mittleren Bildungsabschluss (s. Tabelle 2.3 unten).

19. Wie bereits erwähnt, ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland hoch, wenn auch die einzelnen Bundesländer sehr unterschiedliche Arbeitslosenzahlen aufweisen und die Arbeitslosigkeit bei Frauen etwas höher liegt als bei Männern. Die Arbeitslosenquote liegt für Männer wie für Frauen über dem OECD-Durchschnitt, und für Männer über dem EU-15-Durchschnitt. Gleichzeitig liegt die gesamte Erwerbsquote (Männer und Frauen zusammen) leicht über dem EU-15-Durchschnitt und liegt der Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung sowohl über dem Durchschnitt der EU-15 wie über dem der OECD, auch hier aber nur geringfügig. Somit verzeichnet Deutschland zwar eine hohe Arbeitslosenquote, aber auch eine hohe Erwerbsquote. Das Beschäftigungswachstum fiel in den vergangenen Jahren jedoch gering aus, mit durchschnittlich unter 1% jährlich zwischen 1996 und 2001.

20. Über die Erwerbszahlen bei Vätern liegen uns keine Zahlen vor. Bei den Frauen mit Kindern hat die Erwerbsquote in den vergangenen Jahren insgesamt zugenommen, was jedoch eine gegenläufige Entwicklung in den beiden Teilen Deutschlands verdeckt: Zwischen 1991 und 2001 nahm die

Beschäftigung in den ABL zu und in den NBL ab. Wenn wir als Beispiel eine Frau mit einem jüngsten Kind zwischen 3 und 5 Jahren³ heranziehen, so stieg die Beschäftigung in den ABL von 48 auf 58%, in den NBL fiel sie jedoch von 83 auf 66%. Die Erwerbsquote unter Müttern ist demnach in den NBL noch immer höher, doch die Schere hat sich in den Jahren nach der Wiedervereinigung immer mehr geschlossen. Ein weiterer Unterschied zwischen den beiden Teilen Deutschlands besteht in der Teilzeitarbeit. Für berufstätige Mütter in den NBL ist die Wahrscheinlichkeit, einer Vollzeitarbeit nachzugehen, doppelt so hoch wie für berufstätige Mütter in den ABL. Diese Zahlen zeigen, wie viele Familien, insbesondere in den ABL, das Verhältnis von Berufstätigkeit und Kinderbetreuung durch eine geschlechtstypische Arbeitsteilung bewältigen.

³ Der Vergleich von Frauen mit einem Kind unter 3 Jahren wird durch die 3-jährige Elternzeit erschwert. Deren Auswirkungen auf die Beschäftigung werden weiter unten erörtert.

**Tabelle 2.3: Erwartete Jahre in der Ausbildung und nicht in der Ausbildung für die 15- bis 29-Jährigen (2001)
nach Geschlecht und Beschäftigungsstatus**

		Erwartete Jahre in der Ausbildung			Erwartete Jahre nicht in der Ausbildung			
		Nicht berufstätig	Berufstätig (einschl. Arbeitsstu- dien- Programme)	Zwischen- summe	Berufstätig	Arbeitslos	Nicht in der Erwerbsbe- völkerung	Zwischen- summe
OECD-Länder								
Australien	männl.	3,0	3,6	6,6	6,9	0,9	0,5	8,4
	weibl.	2,9	3,5	6,4	6,1	0,7	1,8	8,6
	M+W	3,0	3,5	6,5	6,5	0,8	1,2	8,5
Österreich	männl.	3,6	1,8	5,4	7,9	0,5	1,3	9,6
	weibl.	4,3	1,1	5,4	7,6	0,4	1,6	9,6
	M+W	3,9	1,5	5,4	7,7	0,4	1,4	9,6
Belgien	männl.	5,9	1,3	7,3	6,4	0,8	0,5	7,7
	weibl.	6,4	0,8	7,2	5,6	0,8	1,4	7,8
	M+W	6,2	1,1	7,2	6,0	0,8	0,9	7,8
Kanada	männl.	4,0	2,5	6,5	6,8	1,0	0,7	8,5
	weibl.	4,0	3,0	7,0	6,0	0,5	1,4	8,0
	M+W	4,0	2,8	6,8	6,4	0,8	1,0	8,2
Tschechische Republik	männl.	3,7	1,2	5,0	8,6	1,1	0,3	10,0
	weibl.	4,4	0,7	5,1	6,0	1,1	2,8	9,9
	M+W	4,1	1,0	5,1	7,3	1,1	1,6	9,9
Dänemark	männl.	3,4	4,7	8,1	6,2	0,3	0,3	6,9
	weibl.	4,0	4,5	8,4	5,3	0,3	0,9	6,6
	M+W	3,7	4,6	8,3	5,8	0,3	0,6	6,7
Finnland	männl.	5,8	2,3	8,1	5,0	0,7	1,1	6,9
	weibl.	6,3	2,8	9,1	3,9	0,7	1,2	5,9
	M+W	6,1	2,6	8,6	4,5	0,7	1,2	6,4
Frankreich	männl.	6,6	1,3	7,8	5,9	0,9	0,3	7,2
	weibl.	7,0	1,2	8,1	4,6	1,0	1,2	6,9
	M+W	6,8	1,2	8,0	5,3	1,0	0,8	7,0
Deutschland	männl.	4,4	2,5	6,9	6,6	0,8	0,8	8,1
	weibl.	4,6	2,3	6,9	5,7	0,5	1,9	8,1
	M+W	4,5	2,4	6,9	6,1	0,6	1,3	8,1
Griechenland	männl.	6,0	0,3	6,2	6,9	1,3	0,6	8,8
	weibl.	6,1	0,2	6,3	4,8	1,8	2,1	8,7
	M+W	6,0	0,2	6,3	5,8	1,6	1,3	8,7
Ungarn	männl.	5,4	0,6	5,9	7,0	0,9	1,2	9,1
	weibl.	5,6	0,6	6,2	5,1	0,5	3,2	8,8
	M+W	5,5	0,6	6,1	6,0	0,7	2,2	8,9
Island	männl.	3,2	4,4	7,6	7,0	0,2	0,1	7,4
	weibl.	3,5	5,4	8,8	5,5	0,2	0,5	6,2
	M+W	3,3	4,9	8,2	6,3	0,2	0,3	6,8
Irland	männl.	4,5	0,7	5,2	8,8	0,5	0,5	9,8
	weibl.	5,2	0,9	6,0	7,2	0,3	1,4	9,0
	M+W	4,8	0,8	5,6	8,0	0,4	0,9	9,4
Italien	männl.	5,6	0,4	6,0	6,4	1,3	1,3	9,0
	weibl.	6,1	0,4	6,5	4,6	1,4	2,5	8,5
	M+W	5,8	0,4	6,2	5,5	1,4	1,9	8,8
Japan ¹	männl.	5,6	1,0	6,6	2,8	0,4	0,3	3,4
	weibl.	5,0	0,9	5,9	3,0	0,4	0,7	4,1
	M+W	5,3	1,0	6,3	2,9	0,4	0,5	3,7
Luxemburg	männl.	6,1	1,1	7,2	7,1	0,4	0,4	7,8
	weibl.	6,1	0,8	6,8	6,4	0,2	1,5	8,2

Mexiko	M+W	6,1	0,9	7,0	6,8	0,3	0,9	8,0
	männl.	3,3	0,9	4,2	9,9	0,3	0,6	10,8
	weibl.	3,3	0,5	3,9	4,9	0,2	6,1	11,1
Niederlande	M+W	3,3	0,7	4,0	7,3	0,3	3,4	11,0
	männl.	2,8	3,0	5,8	8,4	0,2	0,5	9,2
	weibl.	2,5	3,1	5,7	7,6	0,3	1,5	9,3
Norwegen	M+W	2,7	3,1	5,7	8,0	0,2	1,0	9,3
	männl.	4,4	1,8	6,2	7,8	0,5	0,5	8,8
	weibl.	4,8	2,4	7,2	6,5	0,3	1,0	7,8
Polen	M+W	4,6	2,1	6,7	7,2	0,4	0,7	8,3
	männl.	6,2	1,0	7,2	5,2	2,0	0,6	7,8
	weibl.	6,5	1,0	7,5	3,8	1,9	1,8	7,5
Portugal	M+W	6,4	1,0	7,4	4,5	1,9	1,2	7,6
	männl.	4,5	0,8	5,3	8,7	0,4	0,6	9,7
	weibl.	5,2	0,8	6,0	7,0	0,7	1,3	9,0
Slowakei	M+W	4,8	0,8	5,6	7,8	0,6	0,9	9,4
	männl.	3,6	0,8	4,3	6,2	3,0	1,5	10,7
	weibl.	4,1	0,4	4,5	5,5	2,1	2,9	10,5
Spanien	M+W	3,8	0,6	4,4	5,9	2,6	2,2	10,6
	männl.	5,5	0,8	6,3	7,2	1,0	0,5	8,7
	weibl.	6,3	0,9	7,2	5,0	1,2	1,5	7,8
Schweden	M+W	5,9	0,9	6,8	6,1	1,1	1,0	8,2
	männl.	5,6	1,6	7,1	6,8	0,5	0,5	7,9
	weibl.	5,8	2,0	7,8	6,1	0,4	0,7	7,2
Schweiz	M+W	5,7	1,8	7,5	6,5	0,5	0,6	7,5
	männl.	3,0	4,3	7,3	6,7	0,2	0,8	7,7
	weibl.	3,2	3,4	6,6	6,7	0,3	1,4	8,4
Türkei	M+W	3,1	3,9	7,0	6,7	0,3	1,1	8,0
	männl.	3,1	0,3	3,4	8,2	1,5	1,9	11,6
	weibl.	2,3	0,2	2,4	3,4	0,6	8,6	12,6
Groß-Britannien	M+W	2,7	0,2	2,9	5,9	1,1	5,0	12,1
	männl.	3,4	2,4	5,8	7,7	0,8	0,6	9,2
	weibl.	3,5	2,7	6,2	6,2	0,5	2,0	8,8
USA	M+W	3,5	2,6	6,0	7,0	0,6	1,3	9,0
	männl.	4,1	2,4	6,5	7,1	0,7	0,8	8,5
	weibl.	3,8	2,9	6,7	5,8	0,5	2,0	8,3
	M+W	3,9	2,6	6,6	6,4	0,6	1,4	8,4
Durchschnitt	männl.	4,5	1,8	6,3	7,2	0,8	0,7	8,7
	weibl.	4,7	1,8	6,5	5,7	0,7	2,1	8,5
	M+W	4,6	1,8	6,4	6,4	0,8	1,4	8,6

Quelle: Education At a Glance, OECD, 2003.

Anmerkung: 1. Daten beziehen sich auf 15-24-Jährige.

Besteuerung und öffentliche Ausgaben

21. Deutschland wendet proportional mehr als jedes andere Land der EU-15 für die Gesundheit auf, mit Gesamtausgaben in Höhe von 10,3% des BIP. Bei den Ausgaben für die soziale Sicherung (Renten, Krankheit, Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Wohnungs- und Familienbeihilfen) rangiert Deutschland weiter unten auf der europäischen Tabelle, gibt aber immer noch einen größeren Anteil seines BIP für soziale Sicherung aus als der Durchschnitt der EU-15, obwohl Deutschland bei den direkten Familientransfers im oberen Drittel im Europäischen Vergleich liegt. Auch die Pro-Kopf-Ausgaben liegen 14% über dem Durchschnitt. Jedoch lagen die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Erziehung mit 4,6% des BIP im Jahr 2000 unter dem EU-15-Durchschnitt von 5%. Bei den Steuereinnahmen als Anteil am BIP

entsprach Deutschland dem OECD-Durchschnitt (jeweils 37-38%), lag aber unter dem EU-15-Durchschnitt (42%).

Auswirkungen der neueren Geschichte auf die FBBE in Deutschland

22. Die Nachkriegsgeschichte Deutschlands ist von zwei entscheidenden und außergewöhnlichen Ereignissen geprägt. Das erste ist die Entstehung eines demokratischen deutschen Staates, mit einer starken Wirtschaft, und hinter dem „Eisernen Vorhang“ ein sozialistischer Staat mit einer zentralistischen Wirtschaftsordnung, nach der Katastrophe des nationalsozialistischen Regimes und des Zweiten Weltkriegs. Das zweite ist die Wiedervereinigung von Ost und West zu einem neuen Deutschland im Jahr 1990, ein Ereignis, von dem wenige Menschen geglaubt hatten, es noch erleben zu dürfen. Diese Ereignisse bilden einen starken und einzigartigen historischen Kontext, der die gegenwärtige Situation der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Deutschland entscheidend beeinflusst hat. Wie wir im folgenden Abschnitt sehen werden, war die nach dem Krieg gegründete Bundesrepublik auf bestimmten Grundsätzen wie etwa der *Subsidiarität* errichtet worden, die starken Einfluss auf Strukturen und Grundsatzpolitik hatten und auch weiterhin haben. Gleichzeitig sind die großen Unterschiede zwischen den ABL und den NBL bei der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung das Ergebnis einer unterschiedlichen Politik- und Versorgungsentwicklung innerhalb der beiden sehr unterschiedlichen politischen Systeme in der Zeit bis zur Wiedervereinigung: dem demokratischen Kapitalismus im Westen und dem zentralistischen Sozialismus im Osten.

23. Die Unterschiede zwischen Ost und West bei der FBBE gehen über die Frage des quantitativen Angebots hinaus. Wie wir unten sehen werden, unterschieden sich die beiden FBBE-Systeme auch in der Art und Weise, wie die Einrichtungen strukturiert, finanziert und reguliert wurden; wie die Beschäftigten eingesetzt, geschult und geschätzt wurden; bei den Ansprüchen auf Elternurlaub sowie darin, welcher Zusammenhang zwischen Elternurlaub und Kindertageseinrichtungen hergestellt wurde. Hinter diesen Unterschieden standen unterschiedliche Vorstellungen oder Auffassungen von Kindheit, Elternschaft und Familie. Im Westen gab es eine starke Ideologie der Mutterschaft, eine Auffassung, die auch als *Maternalismus* (Randall, 2000) bezeichnet wird. Dahinter steht die Überzeugung, dass das kleine Kind innerhalb der Familie, und in erster Linie durch die Mutter, betreut werden sollte. Ab 3 Jahren könnte das Kind zwar den Kindergarten besuchen, dies aber nur halbtags, um mittags wieder zu Hause zu sein. Nach dieser Auffassung war der Kindergarten nur eine Unterstützung für die hauptsächlich von der Familie geleistete Erziehung der Kinder. Und auch nach Erreichen des schulpflichtigen Alters galt der *Maternalismus* noch immer als die tragende Säule. Zumindest in den ersten vier Schuljahren war die Zahl der Schulstunden bewusst niedrig angesetzt. Die Kinder sollten mittags mit der Schule fertig sein, nach Hause gehen, dort zu Mittag essen und dann Hausaufgaben machen – was beides die zentrale Rolle der Mutter voraussetzte, die daher in der Regel nicht berufstätig oder nur teilzeitbeschäftigt war.

24. Ganz anders im Osten, wo davon ausgegangen und erwartet wurde, dass beide Eltern – also Vater und Mutter – berufstätig waren und der Staat die Tagesbetreuung der Kinder ab dem ersten Lebensjahr übernahm. Zudem wurde erwartet, dass diese Versorgung durch bestens ausgebildete Fachkräfte geleistet wurde, denen die Eltern voll und ganz vertrauen konnten, damit sie ihre Energie ihrer beruflichen Arbeit widmen konnten. Diese Angebote waren viel mehr eine Ergänzung als eine Unterstützung der Familie. Daneben hatten sie die Funktion, den Prozess der Formung der zukünftigen Staatsbürger, die den Werten und Bedürfnissen einer sozialistischen Gesellschaft gerecht werden sollten, einzuleiten⁴.

⁴ Die Hervorhebung dieses Aspekts der FBBE in der ehemaligen DDR bedeutet nicht, dass die FBBE in einer anderen Staatsform, einschließlich liberaler Demokratien, nicht eine ähnliche Rolle bei der Formung der Staatsbürger spielt. Es wurde z.B. argumentiert, dass viele der pädagogischen Praktiken in den heutigen liberalen Demokratien dazu

25. Seit der Wiedervereinigung haben sich diese Unterschiede zwischen Ost und West abgeschwächt. Im Westen zeigt sich, dass sich die Einstellung gegenüber der Berufstätigkeit von Müttern allmählich ändert, während es im Osten einige Mütter gibt, die es vorziehen, mehr Zeit zu Hause zu verbringen. Die Stärken des Systems in den NBL finden nun breitere Anerkennung. Gleichzeitig schätzen es die in der Kindertagesbetreuung tätigen Kräfte, unter offeneren, demokratischen Bedingungen zu arbeiten und zu leben, die ihnen mehr Freiraum lassen, neue Arbeitsmethoden zu erforschen, und sie nicht den strengen Vorschriften eines zentralisierten Staates unterwerfen. Dennoch sind die Spuren dieser früheren Verschiedenheit noch immer vorhanden und waren für die Untersucherguppe offensichtlich. Im Westen findet sich bisweilen noch immer eine gewisse Ambivalenz gegenüber der Vorstellung von berufstätigen Müttern, insbesondere mit kleinen Kindern. Manche unserer Gesprächspartner – ob Politiker, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Verwaltungen oder Eltern –, sprachen im Zusammenhang mit FBBE-Einrichtungen davon, dass Eltern ihre kleinen Kinder “abschieben” würden. Häufig war eine dualistische Denkweise offensichtlich: Entweder wären die Eltern verantwortlich für die Erziehung ihrer Kinder, oder aber sie gäben ihre Verantwortung an den Staat ab. Die Bedenken wurden dem Team gegenüber häufig in dieser Art geäußert: „Wir dürfen die Eltern nicht aus der Verantwortung entlassen“, worin eine unterschwellige Besorgnis über die zukünftige Rolle der Familie und das Verschwinden des *Maternalismus* zum Ausdruck kommt.

Subsidiarität und Föderalismus

26. Wie man für ein wirkliches Verständnis der FBBE-Politik in Deutschland gewisse Kenntnisse der deutschen Nachkriegsgeschichte benötigt, so wichtig ist es auch, zwei fundamentale politische Prinzipien zu kennen, die der Organisation, Finanzierung und Regulierung dieser Politik zugrunde liegen, nämlich die *Subsidiarität* und der *Föderalismus*

Subsidiarität und Trägerpluralität

27. Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern ist in Deutschland Teil des Systems der Kinder- und Jugendhilfe. Die verschiedenen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe waren lange Zeit ausschließlich oder fast ausschließlich Aufgabe nichtstaatlicher Organisationen und Verbände, insbesondere der Kirchen und der ihr nahe stehenden karitativen Einrichtungen. Bis heute erbringen diese Organisationen und Verbände den größeren Teil – in weiten Teilbereichen den ganz überwiegenden – Anteil der Leistungen der Jugendhilfe. So wurden im Jahr 2002 60,6% der Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder im Kindergartenalter von freien Trägern und 47,4% der Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren von freien Trägern (aber mit weitgehender öffentlicher Finanzierung) gestellt. Während der Angebotsstruktur – angelehnt an die katholische Soziallehre – ursprünglich der Vorrang freier Träger bei der Bereitstellung von Tageseinrichtungen für Kinder vor den Kommunen zugrunde lag, wurde dieser Grundsatz nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1967 relativiert und die Gesamtverantwortung der Kommunen für ein vielfältiges Angebot betont, das Eltern und Kindern erlaubt, diejenige Einrichtung zu wählen, die ihren Wert- und Erziehungsvorstellungen am ehesten entspricht. Damit treten die Interessen der Eltern und Kinder, nicht die Interessen der Leistungsanbieter in den Vordergrund. Dementsprechend sollen die Kreise und Städte als Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährleisten, dass die zur Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erforderlichen und geeigneten Einrichtungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (§ 79 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII).

dienen, eine Art “flexiblen” Staatsbürger zu formen, der den derzeitigen Formen des Kapitalismus angepasst ist (s. z.B. Fendler, 2001).

28. Das Prinzip der Subsidiarität legt die Institution oder staatliche Ebene fest, die Priorität bei der Erbringung von Leistungen hat. Im Falle der frühkindlichen Betreuung wurde diese der Ebene der *Träger* zugeordnet, d.h. der Zuständigkeit der freien Wohlfahrtsverbände (siehe unten). Das Prinzip der Subsidiarität regelt auch die Zuständigkeit der verschiedenen Ebenen im föderalen System, einschließlich deren Finanzierungsverantwortung. Diese Zuordnung der Verantwortung folgt aus dem Grundgesetz (der föderalen Verfassung), das die Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen festlegt.

Föderalismus

29. Deutschland ist ein föderaler Staat mit drei Ebenen: der Bundesebene, der Landesebene und der kommunalen Ebene (örtliche Behörden). Es gibt 16 Bundesländer, einschließlich dreier Stadtstaaten (Bremen, Berlin und Hamburg). Hiervon stellen fünf die neuen Länder, die vormalig Ostdeutschland oder die Deutsche Demokratische Republik (DDR) bildeten⁵. Die Bundesländer, die ihre eigenen Staatsorgane haben, haben das Grundgesetz als gesamtstaatliche Verfassung angenommen und sich zur Bundesrepublik Deutschland zusammengeschlossen. Das Grundgesetz regelt für alle Bürger geltende Grundrechte und die Staatsorganisation. Dazu zählt auch die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Nach Art. 20 GG ist die Bundesrepublik ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Auf der Ebene unterhalb der Bundesländer sind die Gemeinden angesiedelt, die verfassungsrechtlich als Teil der Länder betrachtet werden, aber das Recht der Selbstverwaltung „im Rahmen der Gesetze“ haben. Die Gemeinden sind die Ebene, die unmittelbar für die FBBE-Einrichtungen zuständig ist. Es gibt an die 13.000 Kommunen, die in der Größenordnung zwischen kleinen Dörfern und Großstädten rangieren. In der Praxis zählt man jedoch, da kleinere Kommunen Landkreisen als übergeordneten kommunalen Einheiten angehören, 619 lokale Einheiten, die direkten Einfluss auf die FBBE-Versorgung nehmen.

30. Aus der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ergibt sich für die FBBE folgende Zuständigkeitsverteilung: Dem Bund steht im Bereich der FBBE die konkurrierende Kompetenz zur Gesetzgebung zu. Er stützt sich insoweit auf den Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 des Grundgesetzes). Dieser Artikel ermöglicht der Bundesregierung die Verabschiedung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – SGB VIII (häufig KJHG genannt). FBBE-Leistungen sind als zum System der Kinder- und Jugendhilfe gehörig definiert und sind somit dem Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge zuzuordnen. Für diesen Bereich hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Im Übrigen liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Macht der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch, so können die Länder durch eigene gesetzliche Regelungen den unter diesen Voraussetzungen vom Bund gesetzten gesetzlichen Rahmen ausfüllen, konkretisieren oder ergänzen und für vom Bund nicht geregelte Bereiche gesetzliche Bestimmungen erlassen.

31. Die Umsetzung des Bundesrechts, an die auch die Finanzierungslast geknüpft ist, ist Aufgabe der Länder. Dort werden die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe und damit die FBBE-Versorgung von den kommunalen Gebietskörperschaften (Kreisen, Städten und Gemeinden) ausgeführt und aus eigenen Steuereinnahmen sowie aus Mittelzuweisungen der Länder finanziert. Auf der Bundesebene, die im Hinblick auf FBBE-Leistungen also im Wesentlichen für die Weiterentwicklung der Gesetzgebung sowie für Modellprogramme zuständig ist, ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, unten als BMFSFJ bezeichnet, das für FBBE zuständige Fachressort.

⁵ Die DDR war ein zentralisierter Staat, und nach der Wiedervereinigung musste ein ganzes System der Länderverwaltung entwickelt werden – nur ein Beispiel für die enorme Herausforderung der Wiedervereinigung.

32. Im Gegensatz dazu fällt das gesamte (schulische) Bildungssystem unter die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer, und der Bund könnte seine Kompetenz einbüßen, wenn die FBBE nicht mehr der öffentlichen Fürsorge sondern dem vorschulischen Bildungsbereich zugeordnet würde⁶. Wie wir unten sehen werden, findet eine Abstimmung der Bildungspolitik auf nationaler Ebene in der *Ständigen Konferenz der Kultusminister* statt, die die 16 Länder zusammenbringt. Im Bereich der FBBE geschieht dies durch die Jugendministerkonferenz.

Die Träger

33. Bedingt durch das historisch begründet starke Engagement der Kirchen und kirchennahen Wohlfahrtsverbände sowie anderer gesellschaftlicher Gruppen und Verbände besteht im Bereich der FBBE vor allem in den westlichen Bundesländern eine plurale Trägerlandschaft. Nach der Herstellung der Deutschen Einheit sind auch in den neuen Ländern zahlreiche Einrichtungen aus öffentlicher in freie Trägerschaft übergegangen. Die wichtigsten, in der BAG der Freien Wohlfahrtspflege auf Bundesebene zusammengeschlossenen freien Träger sind folgende:

- *Arbeiterwohlfahrt (AWO) (Wohlfahrtsverband für Arbeiterinnen und Arbeiter)*
- *Deutscher Caritasverband (DCV) (der Wohlfahrtsverband der katholischen Kirche)*
- *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (der Verband unabhängiger Anbieter, z.B. Elterninitiativen)*
- *Deutsches Rotes Kreuz (DRK)*
- *Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW der EKD) (Wohlfahrtsverband der evangelischen Kirche in Deutschland)*
- *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST)*

34. Die Rolle dieser nichtstaatlichen Wohlfahrtsorganisationen beschränkt sich nicht auf die FBBE. Sie sind die wichtigen Träger von Krankenhäusern und Diensten für junge Menschen, Familien, Behinderte und Alte sowie von Fachschulen für die in der FBBE tätigen Kräfte.

Zuständigkeit des Bundes für FBBE

35. Derzeit ist die Zuständigkeit der Bundesregierung auf dem Gebiet der FBBE begrenzt und wird auf unterschiedlichen Ebenen ausgeübt:

- Die Sicherung eines Rechtsanspruchs auf einen Halbtagskindergartenplatz für Kinder zwischen 3 Jahren bis zum Schuleintritt;

⁶ In der DDR unterstanden die FBBE-Leistungen für Kinder über 3 Jahren (Kindergarten und außerschulische "Betreuung") dem Bildungsministerium. Für Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren war das Gesundheitsministerium zuständig.

- die Unterstützung der Kreise und Städte bei ihrer Aufgabe, für Kinder unter drei Jahren und für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten;
- für den Schutz von Kindern in Einrichtungen zu sorgen (Erlaubnis für den Betrieb der Einrichtung, örtliche Prüfungen);
- Modellprojekte anzuregen, ins Leben zu rufen und zu finanzieren (meist in Zusammenarbeit mit einigen Ländern), die die FBBE beleben und weiterentwickeln.

Zum anderen kommt dem Bund eine "anregende" Rolle in Form einer Initiierung und Finanzierung von Modellprojekten (meist in Zusammenarbeit mit einigen Bundesländern) zur fachpolitischen Weiterentwicklung der FBBE zu.

36. Die Bundesregierung kann jedoch Ländern oder Kommunen keine zweckgebundenen finanziellen Mittel für reguläre FBBE-Projekte oder -Angebote zur Verfügung stellen. Wie wir noch sehen werden, ist der neue Vorschlag – durch den die Kommunen ab 2005 einen jährlichen Betrag von 1,5 Milliarden € für den Ausbau von FBBE-Einrichtungen für Kinder unter 3 zur Verfügung haben werden (als Folge von Einsparungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in Höhe von 2,5 Milliarden € pro Jahr) – tatsächlich keine zweckgebundene Mittelzuweisung. Die Kommunen werden vielmehr in der Lage sein, die durch die oben beschriebenen gesetzlichen Maßnahmen des Bundes eingesparten Mittel zu verwenden, etwa für zusätzliche FBBE-Plätze, grundsätzlich liegt dies aber in ihrem eigenen Ermessen, unabhängig davon, dass die Kommunen bereits jetzt verpflichtet sind, für ein bedarfsgerechtes Angebot zu sorgen. Allerdings nimmt der Bund durch die von ihm beabsichtigte Konkretisierung zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebots an Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren im SGB VIII hierauf Einfluss (Tagesbetreuungsausbaugesetz in der vom Bundestag beschlossenen Fassung; Bundesratsdrucksache 834/04 vom 5.11.2004; Stand 23.11.2004).

37. Zwei jüngere Beispiele einer Bundesinitiative betreffen den Bildungsaspekt und die Qualität von FBBE. In Anerkennung der zunehmenden Bedeutung, die der FBBE für die Förderung der Kinder zukommt, und aus der Befürchtung heraus, dass der bisherige pädagogische Ansatz des Angebots in Deutschland – der Situationsansatz (weiter unten erläutert) – oftmals Genauigkeit und Stringenz vermissen lässt, förderte das Bundesministerium ein Modellprojekt mit dem Titel „*Zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen*“, das von 1997 bis 2000 durchgeführt wurde. Hierauf folgte mit Beginn im Jahr 1999 die „*Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder*“, die fünf Projekte umfasste, von denen jedes die Entwicklung von Methoden für die Qualitätsbewertung und -verbesserung in verschiedenen FBBE-Bereichen (z.B. Kinder unter 3, Kinder zwischen 3 und 6 und Schulkinder) zum Inhalt hatte.

Finanzierung und Steuerung

38. Der Bund hat im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, einschließlich der Kinderbetreuung, eine Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung und eine Anregungskompetenz. Die Finanzierungsverantwortung liegt jedoch ausschließlich bei den Ländern und den Kommunen. Wie oben erläutert, kann der Bund grundsätzlich keine zweckgebundenen Mittel für das FBBE-Angebot zur Verfügung stellen. Eine zweckgebundene Finanzierung für die FBBE oder andere Leistungen ist nur möglich auf der Basis von Artikel 104a des Grundgesetzes. Dies ist aber an bestimmte Bedingungen gebunden und betrifft nur Investitionskosten. Beispiele aus jüngerer Zeit sind: die Bereitstellung von €10 Millionen für die Aufrechterhaltung des FBBE-Angebots in den NBL nach der Wiedervereinigung; und, noch aktueller, die Zuweisung von €1 Milliarden an die Länder zur Stützung der Investitionskosten für den Ausbau von Ganztagschulen.

39. Zusätzlich haben die Länder die Möglichkeit, das Bundesgesetz durch eigene Gesetze zu konkretisieren. Davon haben alle Länder Gebrauch gemacht. Die Kommunen tragen für die Umsetzung der bundes- und landesgesetzlichen Vorgaben die Gesamtverantwortung. Sie sind damit vor allem für die Planung verantwortlich, erbringen aber auch (neben den freien Trägern) FBBE-Leistungen, d.h. sie haben auch eigene Einrichtungen. Auf Landesebene wird die Zuständigkeit für die FBBE unterschiedlich gehandhabt, die manchmal, zusammen mit anderen Kinder- und Jugendleistungen, beim Bildungsministerium, manchmal beim Sozialministerium liegt. In drei der fünf von uns besuchten Bundesländer traf die erste Regelung zu (wobei in zwei Fällen die Verlagerung ins Bildungsministerium erst kurz zuvor erfolgt war). Das deutsche System ist also komplex und hochgradig dezentralisiert, wobei sich drei Regierungsebenen mit vielen freien Trägern, die in sechs Hauptverbänden organisiert sind, überschneiden. Es ist viel Raum für Diversifikation gegeben, etwa zwischen den Ländern und zwischen individuellen Anbietern.

Koordinierungsmechanismen

40. Es gibt jedoch Institutionen, die Verbindungen herstellen und der Diversifikation Grenzen setzen. Auf nationaler Ebene sind hier die Konferenzen der Landesminister und –ministerinnen zu nennen, wo Fragen diskutiert und Leitlinien vereinbart werden, innerhalb welcher die Länder häufig arbeiten, wenn auch viel Raum für die Auslegung gegeben ist. Im Bereich der Bildung, für die die Länder die alleinige Zuständigkeit besitzen, verfügt die Ständige Konferenz der Kultusminister über größeren Einfluss als das vergleichbare Gremium für Kinder- und Jugendhilfe, das einen Bereich abdeckt, in dem sich alle drei Regierungsebenen die Verantwortung teilen.

41. Ein weiteres Beispiel für einen Koordinierungsmechanismus ist die Struktur der oben erwähnten staatlichen Landesjugendämter, wie sie das Bundesgesetz in jedem Land vorsieht. Diese Ämter unterstehen nicht den Landesregierungen, sondern autonomen Behörden, die von den Bundesländern und Kommunen gemeinsam finanziert werden und mit bestimmten landesweiten Funktionen wie der Regulierung und Planung von Leistungen ausgestattet sind. In gewissem Maße verbinden sie daher die beiden unteren Regierungsebenen.

Eine zentripetale Tendenz

42. Das deutsche System des Föderalismus gewährleistet somit ein dezentrales und demokratisches Regierungssystem, das mit viel gegenseitiger Kontrolle und einem Gleichgewicht der Kräfte ausgestattet ist. Ein Navigieren innerhalb dieses Systems erfordert großes Verhandlungsgeschick aufgrund der abweichenden Auslegungen grober Rahmenvorgaben, wobei die Rollen und Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Ebenen einer permanenten Diskussion unterworfen sind. Dieser Kontext ist einer einheitlichen Umsetzung staatlicher Politik und Standards nicht eben förderlich, da es schnell zu Spannungen zwischen den verschiedenen Ebenen kommt. So ist etwa die Debatte um die „Bildungsfunktion“ von FBBE verknüpft mit dem Machtkampf zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen. In einigen Bundesländern sähe man es gerne, wenn die Zuständigkeit des Bundes für die FBBE auf die Ebene der Länder verschoben würde, was zur Folge hätte, dass die FBBE nicht mehr Teil des Systems der Kinder- und Jugendhilfe, sondern der Bildung wäre – für die die Länder bereits die alleinige Zuständigkeit besitzen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat sich allerdings dahingehend geäußert, dass es die Kinderbetreuung der öffentlichen Fürsorge zuweist. Ebenso sind einige der Verantwortlichen auf kommunaler Ebene gegen eine Einflussnahme der Länder auf die Betreuungsleistungen für Kinder und treten dafür ein, dass die Gesamtverantwortung für die FBBE auf sie selber verlagert wird, was einen Rückzug der Länder bedeuten würde, etwa bei der Regulierung und Finanzierung. Dies ist Teil einer breiteren „Kommunalisierungs“-Tendenz, die der lokalsten der staatlichen Ebenen mehr Verantwortung

und Einfluss verschaffen soll. Die Frage nach den Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen in Deutschland für die FBBE ist somit eine Schlüsselfrage für die Zukunft.

Das Konzept der Sozialpädagogik

43. Ein wesentlicher Teil des nationalen Kontextes besteht darin, wie jedes Land das Thema des OECD-Untersuchungsprozesses auffasst und sprachlich damit umgeht. So spiegelt der Begriff *“early childhood education and care”* die begriffliche Erfassung des Themengebiets in der englischen Sprache wider, die bis heute eine integrative Bezeichnung für den sprachlichen Umgang mit dem Thema vermissen lässt. Dessen Übernahme durch eine internationale Organisation wie die OECD belegt die wachsende Dominanz der englischen Sprache sowie der englischsprachigen Forschung auf dem Gebiet der frühen Kindheit. Obwohl der Begriff von den OECD-Teams ganzheitlich aufgefasst wird, suggeriert er doch eine gesplante Denkweise – „Erziehung“ und „Betreuung“ als voneinander getrennte Bereiche, ganz anders als der Begriff der *Sozialpädagogik*, den das Deutsche kennt.

44. Die *Sozialpädagogik*, entstanden im Deutschland des 19. Jahrhunderts, ist eine Theorie, eine Praxis und ein Beruf für die Arbeit mit Kindern (aber häufig auch mit Jugendlichen und Erwachsenen). Sie hat sich in vielen kontinentaleuropäischen Ländern durchgesetzt, wenn auch von Land zu Land in unterschiedlicher Form und Funktion. Der sozialpädagogische Ansatz ist seinem Wesen nach ganzheitlich. Der Pädagoge wendet sich an das Kind als Ganzes, das Kind mit seinem Körper, seinem Geist, seinen Emotionen, seiner Kreativität, seiner Geschichte und sozialen Identität. Dies ist nicht das nur aus Emotionen bestehende Kind – was dem psychotherapeutischen Ansatz entspräche; noch das nur aus seinem Körper bestehende Kind – der medizinische oder gesundheitliche Ansatz; noch das nur aus Geist bestehende Kind – der traditionelle Ansatz des Lehrens. Für den Pädagogen, der mit dem ganzen Kind arbeitet, sind die Elemente des ursprünglichen deutschen Pädagogikkonzepts *Betreuung, Bildung und Erziehung* eng miteinander verknüpft. Es sind tatsächlich untrennbare Aktivitäten bei der täglichen Arbeit. Dies sind keine eigenständigen Bereiche, die zusammengefügt werden müssen, sondern zusammenhängende Teile des kindlichen Lebens.

45. Aus Platzgründen kann das Konzept der Sozialpädagogik hier nicht weiter erörtert werden. Es ist jedoch wichtig, seine Bedeutung im deutschen Kontext zu unterstreichen und dabei zu beachten, wie das Konzept in der englischen Sprachwelt durch die häufige Übersetzung des Wortes „Pädagogik“ mit „education“ (Erziehung) und des Wortes „Pädagoge“ mit „teacher“ unkenntlich gemacht wurde. Wichtig ist auch, zu verstehen, wie fundamental das Konzept der Sozialpädagogik für die FBBE in Deutschland ist. Die Grundausbildung der FBBE-Kräfte (*Erzieherinnen* und *Erzieher*) findet in *Fachschulen für Sozialpädagogik* statt⁷. Jede von uns befragte FBBE-Kraft bezeichnete sich ohne zu zögern als „Pädagogin“ oder „Pädagoge“, im Unterschied zum Lehrer bzw. zur Lehrerin⁸. Und schließlich sind FBBE-Stätten sozialpädagogische Leistungen, ein Begriff, der zum Beispiel im Gesetz eines der von uns besuchten Länder (Thüringen) Erwähnung findet, wo es heißt: *“Ein Kindergarten ist eine sozialpädagogische Einrichtung“*.

⁷ Tatsächlich findet die Vermittlung der Sozialpädagogik auf allen Ebenen der weiterführenden und höheren Ausbildung statt. Die *Erzieherinnen und Erzieher* werden auf der niedrigsten Ebene ausgebildet. Ein anderer Beruf, der des Sozialpädagogen, wird auf einer höheren Ebene erlernt. Deren Rolle in der FBBE wird im nächsten Kapitel erörtert.

⁸ Um zu illustrieren, wie die Pädagogik in der Übersetzung verloren geht, wurde der Begriff *Erzieherinnen und Erzieher* im *Hintergrundbericht* mit „kindergarten teachers“ übersetzt, obwohl die Tätigkeit nicht auf Beschäftigte in Kindergärten beschränkt ist und sich von der eines Schullehrers klar unterscheidet.

46. Dieses Konzept der sozialpädagogischen Einrichtung ist von grundlegender Bedeutung, weil es den FBBE-Einrichtungen eine ganz bestimmte und umfassende Identität verleiht, die sie, unter anderem, gegenüber den Schulen abgrenzt. Oberhuemer (2004) beschreibt diese Identität als mit einem wichtigen sozialen und auf die Gemeinschaft ausgerichteten Zweck ausgestattet:

Die vorherrschende Erziehungsphilosophie [der Kindergärten] war niemals eine der expliziten Schulvorbereitung oder der Fokussierung auf kognitive Förderung. Vielmehr stand dahinter immer schon ein breiteres Verständnis, eines mit einer starken Orientierung am sozialen Lernen, und eines, das in den letzten Jahren dazu geführt hat, dass sich Kindergärten immer mehr zu Ressourcenzentren der Gemeinschaft, zu Nachbarschaftszentren für Kinder und Familien entwickeln (18).

47. Die Sozialpädagogik in der frühkindlichen Förderung in Deutschland umfasst und integriert mindestens drei Konzepte: *Betreuung* (care), *Bildung* (education) und *Erziehung* (upbringing). Tatsächlich definiert das KJHG diese drei Konzepte als die Aufgaben der frühkindlichen Förderung. Dies ist von entscheidender politischer Bedeutung: Diese breit gefasste sozialpädagogische Begriffsbildung definiert die frühkindliche Förderung als Teil des Bereichs der Jugendhilfe und grenzt sie zum Bildungssystem ab – und gewährleistet somit die Zuordnung zur Bundesebene in dem System. Sie ist aber auch entscheidend als Ausdruck des ganzheitlichen pädagogischen Ansatzes, bei dem *Betreuung*, *Bildung* und *Erziehung* nicht voneinander zu trennen sind.

48. Wir haben diese drei deutschen Begriffe fein säuberlich durch englische definiert. Das wäre jedoch zu einfach, einerseits, weil die englischen Worte die deutsche Bedeutung nicht vollends erfassen, und andererseits, weil für diese Begriffe keine eindeutige vereinbarte Bedeutung existiert. Dies gilt insbesondere für die *Bildung*, einem Konzept, das (wie die Sozialpädagogik) vor zweihundert Jahren in Deutschland aufkam und eine wichtige Rolle bei Diskussionen über die Bedeutung der Kindererziehung in vielen anderen europäischen Ländern gespielt hat. Es gibt eine Tradition, in der die *Bildung* eine sehr breite Bedeutung hat, als Prozess der persönlichen Entwicklung, der Kultivierung und Integration der Persönlichkeit unter Einbeziehung kognitiver, sozialer, kultureller und ethischer Aspekte, was im Englischen mit den Worten, „education in its broadest sense (Erziehung im weitesten Sinne)“ zu umschreiben wäre⁹. Dieses breit angelegte Konzept wird anhand einer Definition deutlich, die erst kürzlich in einer gemeinsamen Grundsatzklärung von Experten auf diesem Gebiet formuliert wurde und die *Bildung* beschreibt als „einen umfassenden Prozess der Entwicklung der Fähigkeiten, die es dem Menschen erlauben zu lernen, sein Leistungspotential zu entwickeln, zu handeln, Probleme zu lösen und Beziehungen einzugehen“ (Bundesjugendkuratorium u.a., 2002). *Bildung* kann jedoch auch in einem viel engeren Sinne verstanden werden, als „Schulbildung“ oder gar als die Vorstellung, Kinder mit Wissen anzufüllen, Lernen als Wissensübermittlung. Mehrere unserer Informanten berichteten uns, dass *Bildung* heute häufig genau in dieser Weise – *Bildung* also im engsten Sinne – verstanden und verwendet wird.

49. Teils, weil man eine Vernachlässigung der *Bildung* in dem Dreiergespann aus *Betreuung*, *Bildung* und *Erziehung* erkannt hatte, gab die Bundesregierung in den späten 90er Jahren die bereits erwähnte Untersuchung „Zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen“ in Auftrag. Dieses Projekt unter der Leitung von Hans-Joachim Laewen, das sowohl in Kindergärten in den ABL wie den NBL durchgeführt wurde, hat ein Verständnis von Bildung geschaffen, das die Mitwirkung des Kindes (und des Erwachsenen) an seinen Bildungs- und Entwicklungsprozessen betont, ein Konzept der Selbstbildung, das sich auf sozialkonstruktivistische Theorien bezieht (in dieser Hinsicht vergleichbar mit der pädagogischen Arbeit in Reggio Emilia, Dahlberg, Moss and Pence, 1999). In den von uns besuchten FBBE-Einrichtungen wurde häufig darauf hingewiesen, dass dieses Konzept der *Selbstbildung* Einfluss auf ihre Arbeit habe.

⁹ Diese weit gefasste Bedeutung ist noch in der Verwendung des Begriffs *Bildungsroman* in der englischen Literaturwissenschaft zu finden, womit eine Romanform gemeint ist, die die Reifung und Entwicklung des jungen Protagonisten als Mensch und Künstler beschreibt.

50. Die meisten Menschen, mit denen wir sprachen, betonten die enge Beziehung zwischen *Bildung* und *Erziehung*: Ein Informant beschrieb diese Beziehung mit dem anschaulichen Ausdruck, dass „beide umeinander herum tanzen“. Diese enge Beziehung hat stets bestanden, man findet sie etwa in der Arbeit Fröbels: Eines seiner wichtigsten Werke trägt den Titel *Menschenbildung*, und den Untertitel „*die Erziehung, Unterricht und Lehrerkunst*“. *Erziehung* bezieht sich eher auf die Rolle des Erwachsenen gegenüber dem Kind (z.B. das Bild des Pädagogen als Erzieher), *während* *Bildung* sowohl der Prozess wie das Endprodukt der Persönlichkeitsformung ist.

51. Die Bedeutung der Terminologie wurde in einem Bundesland durch den Prozess der Entwicklung eines Bildungsrahmens für den Kindergarten illustriert. Der ursprüngliche Titel bezog sich nur auf die *Bildung*, ohne Erwähnung der *Erziehung*, dies führte jedoch zu lebhaften Diskussionen. Experten aus dem Bereich der FBBE gaben zu bedenken, dass obwohl *Bildung* historisch gesehen ein breit angelegtes Konzept sei, der Begriff sich heute verengt habe und eher mit der Schule und einem Vermittlungsansatz der *Erziehung* in Zusammenhang gebracht werde (d.h. Kindern Wissen zu vermitteln). Die Hinzunahme des Begriffs *Erziehung* würde ein breiter gefasstes Verständnis von *Bildung* zum Ausdruck bringen, bei dem das Kind aktiv beteiligt sei. In der Folge wurde der Titel des Dokuments umgeändert zu *Bildungs- und Erziehungsempfehlungen für Kindertagesstätten*.

52. Beim Abstecken des deutschen Kontextes sollte ein weiteres Konzept nicht unerwähnt bleiben. In den meisten von der Untersuchergruppe besuchten FBBE-Einrichtungen verwiesen die Pädagogen auf den *Situationsansatz*, wenn sie zu den pädagogischen Ideen und Theorien befragt wurden, die ihre Praxis geformt haben. Der *Situationsansatz*, der in den 70er Jahren als Antwort auf eine damals schon geführte Debatte über die Notwendigkeit eines stärkeren Bildungsaspekts in den Kindergärten in Deutschland entwickelt wurde, betont einen starken kindzentrierten Ansatz und die Rolle der FBBE-Einrichtung als einem Ort für Familien und die Gemeinschaft.

*Das Konzept des Situationsansatzes will Kindern zu einem Leben in Selbstbestimmung, ohne Benachteiligung und in Ausschöpfung ihrer Potentiale verhelfen. Die Herausforderungen des täglichen Lebens sollen als Anregungen zum Kompetenzerwerb gesehen werden ... Die Tageseinrichtung wird als Lebensraum und exemplarisches Lernfeld verstanden, in welchem die Prinzipien **Beteiligung der Kinder, Abbau von Benachteiligung und Lernen in Ernstsituationen** unmittelbar Anwendung finden. Sie soll sich zum und für das Gemeinwesen öffnen, soll Eltern als Pädagogen ernst nehmen und einbeziehen, und Kinder sollen auch von den Kompetenzen „fremder Leute“ profitieren können. Die Kinder werden als Motor ihrer Entwicklung... gesehen... Interesse und Engagiertheit der Kinder gelten als Voraussetzung für nachhaltige Lernerfolge, die durch langfristig angelegte Projekte zu vertiefen sind. (Hintergrundbericht, 49)*

53. Der *Situationsansatz* gab den Anstoß zu vielen innovativen Projekten, wurde jedoch wegen seiner Komplexität häufig in der Praxis simplifiziert, was zum Vorwurf der Beliebigkeit der durch den *Situationsansatz* geprägten Praxis führte. Teils als Reaktion auf diese Kritik und um dem nach wie vor in der Praxis dominierenden *Situationsansatz* ein stärkeres Bildungsgepräge zu geben, wurde die Initiative der Bundesregierung *Zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen* ins Leben gerufen. Das Konzept der *Selbstbildung*, das aus diesem Projekt hervorging, kann somit als Reaktion auf die Frage nach der Bedeutung und Praxis des *Situationsansatzes* aufgefasst werden. Der *Situationsansatz* war auch Gegenstand eines der fünf Bereiche der *Nationalen Qualitätsinitiative*, die in Zusammenarbeit von Bundesregierung und zehn Landesregierungen entstand.

54. Insgesamt sind die in Deutschland angewandten Konzepte und ihre Zusammenhänge komplex und können in diesem kleinen Rahmen nicht erschöpfend behandelt werden. Wir haben jedoch versucht darzustellen, dass der Kontext der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Deutschland

deutsche Konzepte beinhaltet, die in der deutschen Sprache geschaffen wurden und diskutiert werden und sich nicht ohne Weiteres ins Englische übertragen lassen, nicht zuletzt deshalb, weil sie ihren Ausgang von einer ganzheitlichen Perspektive aus nehmen. Diese Konzepte formen das, was viele Menschen in Deutschland über Kindertageseinrichtungen und die praktische Ausübung in diesen Einrichtungen denken. Wie die meisten wichtigen Konzepte in anderen Sprachen auch, tragen sie keine eindeutige, allgemein vereinbarte und historisch konstante Bedeutung, sondern sind zwangsläufig Gegenstand vieler Meinungsverschiedenheiten und Diskussionen.

KAPITEL 3

POLITIK UND FBBE-ANGEBOT

Das unmittelbare Politikumfeld der FBBE in Deutschland

Aktuelle politische Anliegen

55. Seit Beginn unserer Untersuchung konnten wir häufig hören, dass sich Deutschland gegenwärtig in einer „Situation des Übergangs“ befinde. Dies rührt zum Teil von den demographischen, sozialen und ökonomischen Veränderungen her, die wir bereits erwähnt haben: weniger Kinder, mehr Ein-Kind-Familien, eine alternde Gesellschaft, mehr berufstätige Frauen usw. Mehrere Informanten nannten spontan den hohen Prozentsatz kinderloser Frauen unter Akademikerinnen als besonderen Grund zur Sorge. Es herrscht Einigkeit darüber, dass diese gesellschaftlichen Veränderungen grundlegender politischer Änderungen bedürfen, insbesondere bedarf die Unterstützung berufstätiger Eltern einer ganz neuen Bewertung, gerade durch den Ausbau der FBBE. Die finanzielle Unterstützung der Familien ist bereits gut; was jetzt vonnöten ist – wie uns gegenüber mehrfach betont wurde – sind mehr Investitionen in die Infrastruktur, mehr Versorgungsangebote für Kinder unter 3 Jahren, mehr Ganztagskindergartenplätze für 3- bis 6-Jährige, mehr „Betreuung“ für Kinder im Schulalter. Oder, genauer gesagt, Investitionen für den Ausbau des Versorgungsangebots in den ABL und die Aufrechterhaltung der bereits weit reichenden Infrastruktur in den NBL.

Bedeutung der FBBE für den Arbeitsmarkt

56. Die FBBE steht u.a. aus Gründen der „Kinderbetreuung“ und aus Arbeitsmarktgründen auf der politischen Agenda in Deutschland ganz oben. Als Teil ihrer Unterstützung berufstätiger Eltern war die Bundesregierung zum Zeitpunkt unseres Besuchs mit zwei wichtigen Kinderbetreuungsinitiativen befasst. Die erste Initiative zielt auf einen Ausbau der FBBE-Einrichtungen in den ABL. Seit 2002 verfolgt die Bundesregierung, aufgrund einer Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien, das Ziel, bis zum Jahr 2010 230.000 neue Plätze für Kinder unter 3 Jahren zu schaffen. Zur Realisierung dieses Ziels hatte die Bundesregierung ein neues Gesetz vorgeschlagen (das *Tagesbetreuungsausbaugesetz*), das inzwischen vom Bundestag verabschiedet wurde. Es legt weit gefasste nationale Kriterien für die Ermittlung des Versorgungsbedarfs insbesondere für Kinder unter 3 Jahren fest, einschließlich Berufstätigkeit oder Studium der Eltern, sowie die Notwendigkeit der Angebotsqualität. Da es der Regierung aus den erläuterten rechtlichen Gründen nicht möglich war, den Kommunen direkt Gelder für die Finanzierung des für die Erfüllung dieser vorgeschlagenen Kriterien erforderlichen Versorgungsangebots zuzuweisen (s. Absatz 34), verknüpfte sie das Gesetz mit einer Reform in einem anderen Bereich, nämlich mit Reformen auf dem Arbeitsmarkt, die jährlich zu Einsparungen auf Seiten der Kommunen in Höhe von €2,5 Mrd. führen, von denen nach Vorstellung der Bundesregierung €1,5 Mrd. in die Kinderbetreuung fließen sollen. Die Strategie der Regierung hing daher davon ab, dass beide Maßnahmen durchgingen, und dass die

Kommunen bereit wären, Einsparungen in dem einen Bereich für einen Ausbau des anderen Bereichs zu verwenden. Inzwischen haben die Kommunen darauf verwiesen, dass die €1,5 Milliarden nicht voll umfänglich ausreichen werden und dass diejenigen Kommunen, die voraussichtlich höhere Einsparungen im Sozialleistungsbereich – also viele Sozialhilfeempfänger - hätten, nicht unbedingt jene mit dem größten Bedarf an einem Ausbau der Kinderbetreuung seien.

57. Die zweite Bundesinitiative war eine Initiative zum Ausbau von Ganztagschulen, die eine Betreuung von Schulkindern gewährleisten könnten. Doch auch hier erwies sich das föderale System als äußerst komplex. Die von der Regierung bereitgestellten €4 Milliarden können nur für Investitionsausgaben verwendet werden. Länder und Gemeinden müssen für die laufenden Betriebskosten mit eigenen Mitteln aufkommen. Beide Initiativen verdeutlichen abermals die Schwierigkeiten, mit denen sich die Bundesregierung bei ihrem Bemühen, Anregungen für mehr FBBE zu geben, konfrontiert sieht.

Bedeutung der FBBE für den Bildungsbereich

58. Die FBBE steht auch aus Bildungsgründen ganz oben auf der Agenda. In Deutschland war man schockiert von den Ergebnissen der länderübergreifenden PISA-Studie, bei der man sich nur im letzten Drittel aller 32 Teilnehmerländer bei den geprüften drei Grundfähigkeiten Leseverständnis, mathematische Fähigkeiten und naturwissenschaftliche Fähigkeiten wiederfand. Zudem ließen die Ergebnisse erkennen, dass das bestehende Bildungssystem Kindern aus sozial benachteiligten Familien oder Kindern, die ethnischen Minderheiten angehören, keine ausreichende Unterstützung bietet.

59. Die PISA-Studie erhielt viel Aufmerksamkeit in den Medien und hat dazu geführt, dass man der Verbesserung des deutschen Bildungssystems mehr Priorität einräumt. In diesem PISA-Kontext erfährt auch die Bildungsrolle der FBBE mehr Aufmerksamkeit, sowohl allgemein als auch im Besonderen, was die Vorbereitung der Kinder auf den Pflichtschulbesuch angeht. Unmittelbar nach Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse gab die Ständige Konferenz der Kultusminister eine öffentliche Erklärung ab, die Maßnahmen in sieben Bereichen ankündigte, zwei davon mit besonderem Fokus auf den ersten Jahren: eine Verbesserung der Sprach-, Schreib- und Lesekompetenz bei Vorschulkindern und eine Verbesserung der Verbindung zwischen Kindergarten und Schule. Inzwischen erstellten alle Bundesländer Bildungsrichtlinien oder -pläne für ihre Kindergärten (für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren). Die gemeinsamen Grundlinien all dieser Pläne wurden in einem Rahmenpapier zusammengefasst, das ursprünglich durch die Jugendministerkonferenz entworfen worden war und dann von der Kultusministerkonferenz aufgegriffen und veröffentlicht wurde.

60. Parallel zur PISA-Studie verwies ein Bericht einer nationalen Expertengruppe zu allen Aspekten der Bildung (*Forum Bildung*) auch auf die Notwendigkeit einer umfassenden Bildungsreform:

Besonderer Nachdruck wird [in diesem Bericht] auf die Formulierung klar definierter Bildungsziele – auf nationaler Ebene – für den frühkindlichen Bereich gelegt, auf die Investition in Stützsysteme für die Umsetzung dieser Ziele in die Praxis, auf den Ausbau von Forschung und Modellversuchen zu frühkindlichen Themenbereichen und auf die Prüfung, ob der Besuch von Kindertageseinrichtungen gebührenfrei sein sollte (Oberhuemer, 2004: 15).

Die vorliegende Untersuchung fand also zu einem Zeitpunkt statt, als die Notwendigkeit einer Ausweitung und Verbesserung des Versorgungsangebots im Bereich der FBBE, insbesondere im westlichen Teil Deutschlands, außer Zweifel stand. Es stellte sich nur die Frage, wie dieses Ziel zu erreichen wäre, angesichts der Kosten sowie der Komplexität eines dezentralen Systems auf der Grundlage von Föderalismus und Subsidiarität.

Mutterschaftsurlaub und Elternzeit

61. Wie alle europäischen Länder hat Deutschland schon seit langem gesetzliche Vorschriften für die Elternzeit, mit einem potentiellen Bezug, bei Bedarf, für die Inanspruchnahme von FBBE-Leistungen. Es gibt eine Mutterschutzfrist (6 Wochen vor und 8 Wochen nach der Geburt, oder 12 Wochen bei Mehrlings- oder Frühgeburten), in der die Mütter ggf. ein Mutterschaftsgeld aus öffentlichen Mitteln und zusätzlich einen Arbeitgeberzuschuss erhalten, wodurch ihr Einkommen dem durchschnittlichen Jahreseinkommen entspricht. Nach der Mutterschutzfrist haben Eltern die Möglichkeit, eine Elternzeit zu nehmen, die bis zu 3 Jahre nach der Geburt dauert. Nach Bundesgesetz kann während der beiden ersten Jahre dieser Elternzeit ein einkommensabhängiges Erziehungsgeld gezahlt werden, und ein zusätzliches Kindergeld wird für Kinder bis zum 18. Lebensjahr¹⁰ gezahlt. Vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen) verlängern die Zahlung des Erziehungsgelds jedoch aus eigenen Mitteln in das dritte Jahr hinein: Baden-Württemberg für das gesamte Jahr, Sachsen für weitere 9 Monate und Thüringen für weitere 6 Monate (in Thüringen steht Kindern ab einem Alter von zweieinhalb Jahren ein Kindergartenplatz zur Verfügung). In Bayern wird Erziehungsgeld für weitere 6 Monate beim ersten Kind und für bis zu weitere 12 Monate bei jedem weiteren Kind gezahlt.

62. Die Elternzeit in Deutschland weist zwei Elemente der Flexibilität auf. Zum einen dürfen beurlaubte Eltern bis zu 30 Stunden pro Woche arbeiten. Die Einkünfte aus einer Teilzeittätigkeit werden bei der Erziehungsgeldberechnung berücksichtigt. Zum anderen kann das dritte Beurlaubungsjahr mit Zustimmung des Arbeitgebers „gespart“ werden und zu einer beliebigen anderen Zeit vor dem achten Lebensjahr des Kindes wahrgenommen werden, etwa bei Schuleintritt. Wie in den meisten anderen Ländern sind es in der Praxis in allererster Linie die Mütter, die eine Elternzeit nehmen, und nur etwa 2% der Väter machen von dem Angebot Gebrauch. Wir haben keine Informationen darüber, welcher Prozentsatz der Mütter eine Elternzeit und für wie lange nimmt, jedoch befanden sich 2001 nur knapp ein Fünftel der Mütter mit einem Kind unter 3 Jahren in der Elternzeit (49% der Mütter waren berufstätig oder nahmen Elternzeit: 31 % berufstätig, 18 % in Elternzeit). Da die Elternzeit in der Regel umso mehr beansprucht wird, je jünger das Kind ist, ist davon auszugehen, dass ein wesentlicher Anteil der deutschen Frauen mit sehr kleinen Kindern (d.h. unter 18 Monaten) zu Hause in Elternzeit ist.

63. Die gegenwärtigen Richtlinien zur Elternzeit wurden vor der Wiedervereinigung in Westdeutschland ausgearbeitet. In der DDR hatte man eine gänzlich andere Politik entwickelt, die 1986 mit 12 Monaten Elternzeit nach der Geburt bei 90% des Gehalts – dem so genannten „Babyjahr“ – den längsten Beurlaubungszeitraum vorsah. Nach diesem Zeitraum gingen die Kinder in Tageseinrichtungen; die Beurlaubungspolitik und das Betreuungsangebot waren somit eng verknüpft. Nach der Wiedervereinigung wurden dann die in der ehemaligen DDR geltenden Vorschriften durch die der Bundesrepublik ersetzt, die eine längere Elternzeit zu geringerer Bezahlung und ohne Abstimmung auf Betreuungsangebote vorsahen.

Schulpflichtiges Alter und Schulstunden

64. Das FBBE-Angebot wird nicht nur durch die Elternzeitansprüche beeinflusst, sondern auch durch die Strukturierung der Schulpflicht. Diese Richtlinien geben das Mindest- und Höchstalter vor, in dem Kinder Tageseinrichtungen besuchen. Die Schulpflicht beginnt mit 6 Jahren, was bedeutet, dass Kinder, die Ende Juni 6 Jahre alt sind, im darauf folgenden September in die Schule eintreten. Aber in der Praxis sind viele Kinder schon weit in ihrem siebten Lebensjahr, wenn sie eingeschult werden. Auf Wunsch der Eltern können Kinder auch früher eingeschult werden, aber dies ist eher unüblich und trifft nur auf 6% der

¹⁰ Diese Zahlung kann bis zum 27. Lebensjahr ausgeweitet werden, falls das Kind während dieser Zeit in Schule oder Ausbildung ist.

Kinder zu. Es hat durchaus Diskussionen über eine Absenkung des Schuleintrittsalters gegeben, aber wie wir erfahren, steht dieser Punkt nicht mehr auf der Tagesordnung.

65. Nach der Einschulung verbringen die Kinder der beiden ersten Klassen 23 Wochenstunden in der Schule, die im dritten und vierten Schuljahr auf 27 Wochenstunden ausgeweitet werden. Der Schultag ist somit relativ kurz und wurde, zumindest in Westdeutschland, an der Annahme ausgerichtet, dass die Kinder mittags zum Essen nach Hause gehen und dort anschließend ihre Hausaufgaben machen, beides in Anwesenheit der Mutter. Betreuungsangebote für Schulkinder sind für die meisten berufstätigen Mütter nicht nur notwendig, sofern sie nicht eine Teilzeitarbeit finden, die sich mit den Schulzeiten vereinbaren lässt, sie können auch fast ebenso viel Zeit im Tagesablauf des Kindes in Anspruch nehmen wie der Schulbesuch selber. Auch die Hausaufgaben, die zu Anfang 30 Minuten am Tag betragen sollen, müssen gewährleistet sein.

Die Struktur des FBBE-Angebots in Ost und West

66. Die in Tageseinrichtungen angebotenen FBBE-Leistungen lassen sich sowohl im Westen wie im Osten in drei Hauptgruppen unterteilen: Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren (Krippe); Einrichtungen für Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schuleintrittsalter (6 Jahre) (Kindergarten); und Angebote für Schulkinder (Hort). In der ehemaligen DDR waren diese drei Angebotsformen streng voneinander getrennt: Selbst wenn sich eine Krippe und ein Kindergarten in demselben Gebäude befanden, wurden sie als getrennte Zentren ohne Kontakt zwischen den Kindern oder dem Personal geführt. Krippen und Kindergärten fielen unter die Zuständigkeit unterschiedlicher Ministerien (Gesundheit bzw. Bildung), und das Personal der drei verschiedenen Einrichtungen (Krippe, Kindergarten und Hort) erhielt auch eine jeweils andere, spezialisierte Ausbildung. Wie wir später noch darlegen werden, bestanden jedoch enge Verbindungen zwischen Kindergarten, Grundschule und Hort (alle unter der Zuständigkeit des Bildungsministeriums), wobei die Hort-Pädagogen für die Kontrolle der Hausaufgaben zuständig waren und auch befähigt waren, bestimmte Fächer in der Grundschule zu unterrichten.

67. Seit der Wiedervereinigung ist die Trennung zwischen Krippe und Kindergarten in den NBL aufgehoben, da heute die meisten Einrichtungen für Kinder gemischter Altersgruppen unter und über 3 Jahren zur Verfügung stehen und häufig auch in der einen oder anderen Form Schulkinder betreuen. Wir haben drei Einrichtungen besucht, die zuvor getrennt gewesen waren, heute aber altersübergreifend geführt werden. Auf der anderen Seite sind die Verbindungen zwischen Grundschule und Hort heute weniger eng, da die Hort-Pädagogen nun einem anderen Ministerium unterstehen und das Schulsystem Äquivalenzen und Kompetenzen nicht mehr ohne weiteres anerkennt. Da jedoch die Horte in den NBL in der Regel in den Schulen eingerichtet sind (in Thüringen zur Bildung gehörig), besteht weiterhin eine enge Zusammenarbeit zwischen beiden.

68. Vor der Wiedervereinigung unterschieden sich die Kindertageseinrichtungen in Ost und West auf dreierlei Weise. Zum einen war der Versorgungsumfang im Osten wesentlich größer, ein Punkt, auf den wir noch zu sprechen kommen wollen. Zum anderen richtete sich das Angebot im Osten ausdrücklich an berufstätige Eltern und stand daher ganztägig zur Verfügung; im Gegensatz dazu fand sich ein größeres Versorgungsangebot an Krippen, Horten und Ganztagskindergärten im Westen nur in den größeren Städten. Das im Westen am weitesten verbreitete Angebot, der Kindergarten, erstreckte sich in der Regel nur auf den halben Tag und betreute die Kinder bis zu vier Stunden täglich ohne Mittagsverpflegung (Beispiele s. Kasten 1). Tatsächlich bezog sich der im Jahr 1996 eingeführte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren faktisch auf eine Halbtagsbetreuung. Zum dritten waren Horte im Westen, sofern sie existierten, häufig von der Schule getrennt untergebracht.

Eine Verschmelzung der Traditionen

69. Mit den sich ändernden Bedingungen nähern sich die FBBE-Leistungen im Westen den im Osten vorgefundenen Strukturen immer näher an. Der Nachdruck liegt dabei auf dem Ausbau eines Angebots, das den Bedürfnissen berufstätiger Eltern entgegenkommt: Angebote für Kinder unter 3 Jahren; längere Öffnungszeiten der Kindergärten; „Betreuung“ von Schulkindern, mit einer Tendenz, den Hort, als Teil einer Ganztags schulinitiative, in die Schule hineinzuverlegen. Ein Beispiel für diesen Diversifikationsprozess fand sich in einem der von uns besuchten Bundesländer, wo man in den Kindergärten nun das folgende Gruppenangebot eingerichtet hat:

- Halbtagsgruppen entweder am Vormittag *oder* am Nachmittag, bis zu 4 Stunden pro Tag – 2% der Gruppen (dies war die „traditionelle“ Form des Kindergartens in weiten Teilen Westdeutschlands, die hier, wie anderswo, rasch im Verschwinden begriffen ist);
- Vormittags (4 Stunden) *und* nachmittags (2-3 Stunden) geöffnet, aber über Mittag geschlossen – 45% der Gruppen (ebenfalls mit abnehmender Tendenz);
- Verlängerte Öffnungszeiten am Vormittag für mindestens 6 Stunden, manchmal auch mit Mittagsverpflegung – 28% mit steigender Tendenz;
- Ganztagsgruppen, die durchgehend 7-10 Stunden geöffnet sind, einschließlich Mittagsverpflegung – 5% mit steigender Tendenz.

Darüber hinaus gibt es altersübergreifende Gruppen (d.h. Kinder unter und über 3 Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht oder auch von 3 Jahren bis 10 Jahren) und „integrative“ Gruppen, in denen behinderte und nicht behinderte Kinder gemeinsam betreut werden.

70. Das Angebot in den ABL umfasst daher immer öfter längere Öffnungszeiten oder auch die Aufnahme von Kindern aus anderen Altersstufen (Beispiele s. Kasten 1). Es gibt mittlerweile viel weniger Einrichtungen, die ausschließlich für Kinder unter 3 Jahren gedacht sind (Krippen), wobei sich die Zahl dieser Plätze zwischen 1990 und 1998 mehr als halbiert hat (von 28.200 auf 12.300). Dafür ist eine immense Zunahme an altersübergreifenden Einrichtungen zu verzeichnen¹¹. Die Entwicklung von Ganztags schulen in den ABL (s. Kapitel 2) bedeutet auch, dass ein wachsender Anteil der außerunterrichtlichen Betreuung im Westen in den Schulen stattfinden wird, die diese Leistung billiger anbieten können als die von der Schule getrennt eingerichteten Horte. Ein immer häufiger verwendeter Begriff ist der der *Kindertagesstätte*, womit Zentren gemeint sind, die eine umfangreichere Betreuung anbieten als der traditionelle Halbtagskindergarten.

Tagesmütter

71. Neben diesen in Einrichtungen angebotenen Leistungen gibt es noch die der *Tagesmütter*. Es handelt sich um Frauen – und einige wenige Männer -, die Kinder in der Regel in ihrer Wohnung betreuen. Vor der Wiedervereinigung bestand diese Möglichkeit nur im Westen, ist aber inzwischen auch im Osten zu finden, wo sie häufig von ehemals in Einrichtungen beschäftigten Kräften angeboten wird, die ihren Arbeitsplatz verloren, als viele Zentren in den NBL nach der Wiedervereinigung wegen Kindermangels geschlossen werden mussten. Noch immer aber ist die Betreuung durch Tagesmütter im Osten viel weniger

¹¹ In den ABL hat es immer schon einige gemischtaltrige Einrichtungen gegeben. Nordrhein-Westfalen, das bevölkerungsreichste Bundesland Deutschlands, hat lange Jahre die Entwicklung dieser Form einer FBBE-Einrichtung gefördert.

verbreitet als im Westen (wobei nicht geklärt ist, ob dies an der wesentlich besseren Versorgung im Osten liegt oder daran, dass die Eltern in den NBL die Einrichtungen schlicht vorziehen bzw. an der an Einrichtungen orientierten Tradition).

Kasten 1: Die verschiedenen FBBE-Angebote

In einem der westlichen Bundesländer besuchten wir einen kirchlichen Kindergarten, der typisch war für das in diesem Teil Deutschlands lange Zeit vorherrschende Teilzeitmodell. Hier konnten die Eltern zwischen verschiedenen Betreuungszeiten vormittags wie nachmittags wählen, die längste Zeitspanne reichte jedoch von 7 bis 13 Uhr (eine neuere Entwicklung), und die Kinder konnten nicht über Mittag bleiben. Die Leiterin erzählte uns, dass etwa ein Drittel der Kinder vormittags und nachmittags blieben, dass aber die Eltern (in der Regel die Mütter) die Kinder mittags nach Hause holen müssten. Die Kindergarteneltern hatten zwar um eine durchgehende Öffnung gebeten und der Anbieter (die Pfarrei) hatte die Bitte unterstützt, doch die Gemeinde hatte es abgelehnt, die dafür erforderlichen Mittel aufzubringen.

Hingegen bieten zwei in einem anderen Bundesland von uns besuchte kirchliche Kindergärten inzwischen Ganztagsplätze an (von 7 bis 17 Uhr bzw. von 7.15 bis 16.30 Uhr), beide Male als Reaktion auf die Bitten der Eltern. Keiner von beiden nahm jedoch Kinder unter 3 Jahren auf. Im zweiten Fall, bei dem ein Kindergarten ein Dorf und die ländliche Umgebung versorgt, berichtete uns die Leiterin, dass keine Notwendigkeit für eine „Betreuung“ von Kindern unter 3 Jahren bestünde. Sie war der Ansicht, die Eltern erwarteten kein solches Angebot, sondern gingen davon aus, dass sie die „Betreuung“ selber organisieren müssten. Für jene Eltern, die eine „Betreuung“ durch eine Tageseinrichtung wünschten, bestand die nächste Möglichkeit in 12 km Entfernung, wo man nur sechs Plätze für Kinder unter 3 Jahren zur Verfügung hatte.

In einer großen Stadt wiederum, die wir besuchten, bot eine von der örtlichen Gemeinde geführte Kindertagesstätte eine kombinierte „Betreuung“ für Kinder unter und über 3 Jahren an, einschließlich „Betreuung“ von Schulkindern, bei ganztägigen Öffnungszeiten. Es gab gemischtaltrige Gruppen für Kinder zwischen 4 Monaten und 6 Jahren, sowie Gruppen für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren. Das Zentrum war von 7.30 bis 17 Uhr geöffnet, wobei bei individuellem Bedarf der Eltern die Öffnung oder Schließung auch um eine halbe Stunde verlegt werden konnte.

Alle drei Zentren für Kinder unter 6 Jahren, die wir im Osten Deutschlands besuchten, nahmen Kinder unter und über 3 Jahren auf und hatten ganztägig geöffnet. Eines betreute auch Schulkinder (während ein anderes ein „offenes“ Freizeitangebot für ältere Kinder unterhielt). Wir besuchten auch einen eher für diesen Teil Deutschlands typischen Hort, der in eine Grundschule eingegliedert war.

Versorgung, Anbieter und Zugang

Unterschiedliche Versorgungslage in Ost und West

72. Vor der Wiedervereinigung gab es große Unterschiede im Versorgungsumfang für FBBE zwischen West und Ost. Während im Jahr 1989 die Zahl der Kindergartenplätze im Westen auf 70% der 3- bis 6-Jährigen gestiegen war, gab es im Osten fast eine Komplettversorgung, und alle Plätze standen zudem ganztägig zur Verfügung. Im Westen gab es für weniger als 5% (Krippe und Tagesmütter) der Kinder unter 3 Jahren einen Platz, und dieses Angebot beschränkte sich hauptsächlich auf Westberlin, Hamburg und München, verglichen mit einer Versorgung zu 56% in der DDR (berücksichtigt man die einjährige Elternzeit nach der Geburt, bedeutete dies praktisch eine Komplettversorgung für Kinder ab 12 Monaten). Dasselbe galt für die „Betreuung“ von Schulkindern: im Westen gab es Plätze für etwa 6% der Kinder, im Osten für alle Kinder, für die Bedarf bestand. Kurz, die Versorgungssituation im Westen war eine der schlechtesten in ganz Westeuropa, während sich eine ähnlich gute Versorgung wie im Osten nur noch in den skandinavischen Ländern fand. Und während die Meinungen über ganztägige FBBE-Einrichtungen im Westen erheblich auseinander gingen, wurde dieses Angebot im Osten gemeinhin akzeptiert und geschätzt.

73. Nach der Wiedervereinigung fand ein starker Abbau der Plätze in den NBL statt, da nun weniger Eltern Arbeit hatten und die Geburtenziffern zurückgingen, was den Bedarf verringerte. Die Situation hätte noch wesentlich schlimmer sein können, wenn die FBBE-Leistungen in den NBL nicht durch besondere Zahlungen des Bundes gestützt worden wären, wobei eine halbe Milliarde Euro als Subventionen an die örtlichen Behörden gingen. Heute hat sich die Situation stabilisiert, nach dem raschen Abbau von Plätzen unmittelbar nach der Wiedervereinigung, während die zurückgehenden Geburtenzahlen dafür gesorgt haben, dass das Angebot konstant blieb oder gar größer wurde. Gleichzeitig hat sich in den 90er Jahren die Versorgung in den ABL etwas verbessert, insbesondere bei den Kindergartenplätzen, die durch den 1996 eingeführten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz einen Zuwachs erfuhren.

74. Die Diskrepanz zwischen den NBL und den ABL bei der Versorgung mit Plätzen ist jedoch nach wie vor groß (einzelne Beispiele s. Kasten 2), und dieser Unterschied muss stets berücksichtigt werden, wenn man die Versorgungszahlen für die gesamte Bundesrepublik heranzieht. Hinter nationalen Daten verbergen sich häufig große lokale Unterschiede:

- **Plätze für Kinder unter 3 Jahren (2002):** ABL = 2,7% (von 2,2% 1994); NBL= 36,9% (von 41%); *Deutschland* = 8,5% (6,3% 1994)
- **Plätze für Kinder von 3-6 Jahren (2002):** ABL= 88% (von 73% 1994); NBL=105% (von 96%); *Deutschland* = 89,8% (77,2% 1994)
- Davon Anteil des Ganztagsangebots: ABL=24,2%; NBL=98,2%; *Deutschland*=36,4%
- **Plätze für Kinder von 6-10 Jahren (2002):** ABL=6,4% (von 5,1% 1994); NBL=67,6% (von 58,2%); *Deutschland* = 14,2%

Diese Zahlen gelten für die in Einrichtungen angebotenen Plätze und erfassen keine „Betreuung“ durch Tagesmütter. Es muss ferner darauf hingewiesen werden, dass keine regelmäßigen oder vergleichbaren Zahlen über die Inanspruchnahme von FBBE-Leistungen vorliegen, d.h. wir haben keine bundesweit vergleichbaren Zahlen der Kinder, die tatsächlich das Angebot in Anspruch nehmen, oder Informationen über Merkmale von Nutzern und Nicht-Nutzern (s. Abschnitt über die Datensammlung in Kapitel 4 unten).

Kasten 2: Versorgung und Anbieter in 5 Bundesländern

<p>Baden-Württemberg (ABL): Bevölkerung – 10,7 Millionen. FBBE untersteht dem Sozialministerium. Plätze für Kinder (2002): unter 3 Jahren = 2,3%; von 3 bis 6 Jahren =103,7%; von 6 bis 10 Jahren = 4,8% Knapp über die Hälfte aller Plätze (56%) werden von freien Trägern angeboten, von denen die Mehrzahl (86%) unter kirchlicher Trägerschaft steht.</p> <p>Brandenburg (NBL): Bevölkerung - 2,6 Millionen. FBBE untersteht dem Ministerium für Bildung, Jugend und Sport. Plätze für Kinder (2002): unter 3 Jahren = 44,8%; von 3 bis 6 Jahren = 96,8%; von 6 bis 10 Jahren = 72%. Alle Leistungen stehen in zeitlich bedarfsgerechten Umfang, zumeist ganztags zur Verfügung. Weniger als ein Drittel der Einrichtungen (30%) wird von freien Trägern angeboten.</p> <p>Nordrhein-Westfalen (ABL): Bevölkerung – 18 Millionen. FBBE untersteht dem Ministerium für Schule, Jugend und Kinder. Plätze für Kinder (2002)¹²: unter 3 Jahren =2,1%; von 3 bis 6 Jahren =99%; von 6 bis 10 Jahren=5,6%. Knapp über ein Viertel der Plätze befindet sich in einer Einrichtung, die mindestens 8,5 Stunden täglich geöffnet hat. Drei Viertel der Einrichtungen werden von freien Trägern angeboten, die in der Mehrzahl unter der Trägerschaft der katholischen und evangelischen Kirche stehen. Diese beiden Kirchen bieten die Hälfte aller Einrichtungen im Land an.</p>
--

¹² Statistisches Bundesamt, Amtliche Statistik 2002, korrigierte Fassung

Rheinland-Pfalz (ABL): Bevölkerung - 4 Millionen. FBBE untersteht dem Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend. Plätze für Kinder (2002): unter 3 Jahren =2,7%; von 3 bis 6 Jahren =105,7%; von 6 bis 10 Jahren=4,7%. Knapp ein Viertel der Plätze befindet sich in Einrichtungen, die mindestens 8,5 Stunden täglich geöffnet haben. Knapp über die Hälfte der Einrichtungen wird von freien Trägern geführt, der Rest von den Kommunalbehörden.

Thüringen (NBL): Bevölkerung – 2,5 Millionen. FBBE untersteht dem Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit. Plätze für Kinder (2002): unter 3 Jahren =22,4%; von 3 bis 6 Jahren =126,3%¹³; von 6 bis 10 Jahren =52,6%. Alle Einrichtungen haben mindestens 10 Stunden täglich geöffnet. Knapp über die Hälfte (55%) der Einrichtungen wird von freien Trägern angeboten.

75. Eine Konsequenz der sehr unterschiedlichen Versorgungslage in den ABL und NBL ist, dass berufstätige Eltern in den ABL sehr viel größere Schwierigkeiten haben, für ihr Kind einen Platz mit ausreichender Betreuungszeit in einer Tageseinrichtung zu finden als in den NBL. Dies wurde in den von uns besuchten Einrichtungen bestätigt, insbesondere für Kinder unter 3 Jahren; die Einrichtungen im Westen hatten beträchtliche Wartelisten, während die im Osten auf Anfrage einen Platz anbieten konnten (war tatsächlich in einer bestimmten Einrichtung kein Platz mehr frei, so konnte man auf andere Einrichtungen in derselben Gemeinde ausweichen). Die bessere Versorgung in den NBL zeigt sich auch an höheren Rechtsansprüchen. In Brandenburg etwa wurde der Anspruch auf einen Kindergartenplatz auf mindestens 6 Stunden täglich festgelegt, und in Thüringen besteht ein Anspruch auf einen Platz ab dem Alter von zweieinhalb Jahren¹⁴ (anstelle von 3 Jahren), und dabei auf einen Ganztagsplatz.

Wer sind die Anbieter der Leistungen?

76. Wie bereits in Kapitel 2 erörtert, haben sich historisch bedingt nicht staatliche Organisationen in Deutschland sehr stark in diesem Feld organisiert. In den ABL bedeutet dies, dass 1998 knapp zwei Drittel (60,6%) der Kindergartenplätze und fast die Hälfte (47,4%) der Plätze für Kinder unter 3 Jahren von freien Trägern angeboten wurden, während die lokalen Behörden knapp ein Drittel (59,8%) der Hortplätze unterhielten. Die wichtigsten nicht-staatlichen Anbieter sind die Kirchen, katholische wie evangelische, was Deutschland hinsichtlich der herausragenden Rolle, die religiöse Körperschaften bei der Versorgung mit FBBE-Leistungen übernehmen, zumindest innerhalb Europas einzigartig macht. Kirchlich betriebene Einrichtungen sehen grundsätzlich allen Familien offen, wenn aber der Bedarf die Plätze übersteigt, werden die Kinder von Kirchenmitgliedern, die Kirchensteuer zahlen, bevorzugt aufgenommen.

77. In den NBL mit ihrem spezifischen historischen Hintergrund war der staatliche Sektor (*öffentliche Träger*) 1998 der Hauptanbieter, mit etwa zwei Drittel der Plätze für Kinder unter 3 Jahren und von 3 bis 6 Jahren, sowie mit 86% der Hortplätze. Diese Zahlen dürften jedoch seit 1998 zurückgegangen sein, da die meisten Bundesländer und Kommunalbehörden die Verlagerung zu nicht-staatlichen Anbietern gefördert haben. In einer der von uns besuchten Städte etwa waren sieben Einrichtungen von der örtlichen Behörde aus ihrer direkten Aufsicht entlassen und unter die Aufsicht einer gemeinnützigen Gesellschaft gestellt worden, an der die örtliche Behörde jedoch eine Mehrheitsbeteiligung hielt. Diese Stadt liegt im Bundesland Thüringen, wo die Rolle der nicht-staatlichen Anbieter von FBBE-Einrichtungen von 5% im Jahr 1991 auf 55% im Jahr 2004 zugenommen hat. Andererseits hat das Land Brandenburg mehr Gewicht auf die öffentliche Bereitstellung von Einrichtungen gelegt, so dass die meisten Leistungen weiterhin von den Gemeinden angeboten werden.

¹³ In Thüringen ist gesetzlich geregelt, dass der Rechtsanspruch bereits mit 2 Jahren und 6 Monaten besteht. Durch die Mehrversorgung um ein halbes Jahr ergibt sich das "scheinbare" Vorhandensein von "überzähligen" Plätzen.

¹⁴ Thüringen zahlt weitere 6 Monate Elternzeit, d.h. vom Ende der vom Bund gezahlten 2 Jahre bis zu dem Zeitpunkt, wenn das Kind 2 ½ Jahre alt ist und der Anspruch auf einen Vollzeitkindergartenplatz einsetzt; somit sind beide Maßnahmen eng verknüpft.

78. Zur Vervollständigung dieses Abschnitts sind noch drei weitere Arten von Anbietern zu nennen. Zum einen werden FBBE-Einrichtungen auch von Elterninitiativen angeboten. Wir haben ein Beispiel für diese Angebotsform besucht, wo 50 Plätze für Kinder zwischen 12 Monaten und 12 Jahren zur Verfügung standen. Wie bei anderen Anbietern auch, waren die Betreuungskräfte hierbei bezahlte Angestellte, jedoch wurde von den Eltern erwartet, dass sie auch etwas von ihrer eigenen Zeit investierten, und die Einrichtungen wurden von einem von den Eltern aus ihren Reihen gewählten Komitee verwaltet.

79. Zweitens werden FBBE-Einrichtungen auch von Arbeitgebern für deren Angestellte angeboten, obwohl diese Form eher selten ist. Wir besuchten eine Einrichtung in den ABL, die von einem Textilunternehmen betrieben und finanziert wurde und sich auf einem Werksgelände mit 400 Angestellten befand. Die Einrichtung bot Platz für 18 Kinder zwischen 2 und 6 Jahren und stand den Angestellten kostenlos zur Verfügung. Tatsächlich überstieg das Angebot den Bedarf (da, wie man uns erklärte, die meisten Eltern es vorziehen, an ihrem Wohnort und/oder bei Verwandten für eine Betreuung zu sorgen), so dass einige Plätze durch ein benachbartes Unternehmen genutzt wurden.

80. Schließlich gibt es noch sehr vereinzelt gewinnorientierte privat-gewerbliche Träger. Sie fallen aber kaum ins Gewicht.

Finanzierung der Einrichtungen

81. Wie bei vielen Aspekten der FBBE in Deutschland ist es zwar möglich, einen groben Überblick über die Finanzierung zu geben, aber jeder Versuch einer detaillierteren Darstellung wird durch die Komplexität eines Systems, in dem 16 Länder für die Finanzierungsvereinbarungen auf ihrem eigenen Gebiet jeweils selber zuständig sind, erheblich erschwert, denn es existieren tatsächlich 16 Regelungen, die sich zum Teil erheblich voneinander unterscheiden. Dies macht es sehr schwer, sich ein klares Bild von der Finanzierungsgestaltung zu machen. Einer der Experten für das labyrinthische Finanzierungssystem beschrieb diesen Umstand schlicht mit den Worten: „Es gibt kein deutsches Finanzierungssystem!“

82. In groben Zügen stellt sich die Situation wie folgt dar: Anders als in den meisten anderen europäischen Ländern hat der Bund auf Grund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes keine direkte Funktion bei der Grundfinanzierung von FBBE-Einrichtungen. Dies bedeutet, dass für die Finanzierung der laufenden Kosten vier Quellen in Betracht kommen: die Bundesländer, die Kommunen, die Träger und die Eltern. Ist die Gemeinde der Träger, muss sie zusätzlich den Trägeranteil übernehmen. Grob beziffert (aber nur als Durchschnitt für alle 16 Bundesländer) übernehmen die beiden ersten 75-80% der Kosten, die Eltern etwa 14% der Kosten¹⁵ und die *freien Träger* den Rest¹⁶. Diese Trägeranteile sind aber zunehmend rückläufig, weil freie Träger kaum mehr über eigene Einnahmen verfügen. So gehen etwa die Anteile der Kirchensteuer immer weiter zurück. Insgesamt gilt das Prinzip, dass die Eltern zu allen FBBE-Einrichtungen beitragen sollten, einschließlich des Kindergartens für die 3- bis 6-Jährigen, für den ein Rechtsanspruch besteht. Der Elternbeitrag richtet sich jedoch nach dem Einkommen, so dass Geringverdiener unter Umständen ganz befreit sind, und in der Regel nach der Zahl der Kinder einer Familie, die das Angebot in Anspruch nehmen. (d.h. der Beitrag verringert sich mit jedem weiteren Kind). Jedoch erfuhren wir bei mindestens zwei Gelegenheiten, dass Familien mit geringem Einkommen und Migrantenfamilien trotz Beitragsermäßigung zögern, ihre Kinder in den Kindergarten zu schicken. Ob dies

¹⁵ Das Bundesrecht sieht vor, dass Beiträge oder Gebühren für die Teilnahme erhoben werden *können*, was darauf schließen lässt, dass der Elternbeitrag nicht als generell obligatorisch betrachtet wird. Eltern müssen jedoch in allen Teilen Deutschlands einen Beitrag zahlen.

¹⁶ Die Kosten für die FBBE-Leistungen können derzeit nicht ermittelt werden, weil die offizielle Statistik den von nicht-staatlichen Anbietern geleisteten Beitrag zu den Kosten nicht berücksichtigt.

finanzielle oder aber andere Gründe hat, ist nicht geklärt. Es scheint, dass dieser Aspekt bisher wenig untersucht wurde.

83. Um öffentliche Mittel zu erhalten, muss eine Kindertageseinrichtung die Zulassung des jeweiligen Landesjugendamts besitzen, die Standards des Bundeslandes für FBBE-Einrichtungen erfüllen und als Teil des Plans für Kommunalleistungen, der jährlich vom Kreisjugendamt oder Jugendamt erstellt wird, angenommen werden. Eine der von uns besuchten Einrichtungen, eine Elterninitiative, befand sich in der schwierigen Situation, dass sie vom örtlichen Jugendamt nicht in den Plan aufgenommen worden war, womöglich aus Geldmangel. Die Eltern und Angestellten der Einrichtung sahen es als Glück an, dass sie für einen gewissen Zeitraum einen direkten Zuschuss von ihrer Kommunalbehörde erhalten hatten, waren sich aber im Klaren, dass ihnen diese Gelder nun jederzeit gestrichen werden könnten, was das Überleben der Einrichtung in Frage stellte.

84. Innerhalb dieses groben Rahmens hat jedes Bundesland seine eigene Finanzierungsformel. In Kasten 3 finden sich Beispiele für die verschiedenen Varianten in den fünf von uns besuchten Ländern. Einer der offenkundigsten Unterschiede ist der Beitrag, den Kommunen (zwischen 30% bis 83%) und Eltern (von 10% bis 20% der laufenden Kosten) zahlen, der je nach Bundesland und auch nach Art der Einrichtung sehr unterschiedlich ausfallen kann (wobei die Kosten für Kinder unter 3 Jahren wesentlich höher liegen als für ältere Kinder). In einigen Bundesländern (z.B. Nordrhein-Westfalen) regelt die Landesregierung die Elternbeiträge, während andernorts der von den Eltern zu entrichtende Betrag von Gemeinde zu Gemeinde und selbst innerhalb ein und derselben Kommune (z.B. Baden-Württemberg) variieren kann.

85. Innerhalb dieses komplexen Systems zeichnen sich Änderungen ab, aber auch hier je nach Region in unterschiedlichem Maße. Das deutsche System wurde auf Grundlage einer Angebotsfinanzierung ausgerichtet, aber es gibt eine Tendenz zu einem stärker nachfrageorientierten Ansatz. Ein Land, Hamburg, hat den bedarfsorientierten Ansatz noch weiter geführt, indem man dort kürzlich ein Gutscheinsystem auf der Grundlage verschiedener Auswahlkriterien eingeführt hat.

Kasten 3: Finanzierung und Kosten von FBBE-Einrichtungen

Baden-Württemberg – *Verteilung der Kosten für Kinder 3-6: Land=* Das Land fördert die Kindergärten und altersgemischten Einrichtungen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes ab 2004 mit jährlich 394 Mio. €, Land/Gemeinden = 83%; freie Träger = 7%; Eltern = 10% (s. Abschnitt 82 für Erläuterung der Kostenverteilung zwischen Land und Kommunalbehörden.)

Elternbeitrag (von den einzelnen Gemeinden festgesetzt) für Kinder 3 bis 6 Jahre: €73 für das erste Kind, mit Abschlägen für jedes weitere Kind bis €0. Kinder unter 3 Jahren und Ganztagsbetreuung: 0 bis €150/Monat. Beiträge richten sich nach Betreuungszeit und Anzahl der Kinder in der Familie.

Brandenburg – *Verteilung der Kosten für Kinder 3-6.* Das Land stellt den Landkreisen und kreisfreien Städten Mittel zur Verfügung (2002 in Höhe von 128.845.554€); dies sind ca. 27% der der Gesamtkosten. Die Landkreise und kreisfreien Städte fördern jedes aufgenommene Kind mit bis zu 84% der Personalkosten; dies sind gut 50% der Kosten (die 27% des Landes sind darin enthalten – also ist der eigene Anteil ca. 23%). Die Eltern tragen rund 15% der Kosten und die Träger insges. unter 5%. Die Gemeinden tragen für (nach Bedarfsplan) erforderliche Einrichtungen die Restkosten; dies sind 30% der Kosten. Über die Elternbeiträge entscheidet der Träger im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben; und er zieht diese auch ein.

Elternbeitrag: Kinder unter 3 Jahren = €13 bis 190/Monat; 3 bis 6 Jahre (Ganztagsbetreuung) = €13 bis €160/Monat (Dies sind übliche Elternbeiträge – allerdings werden z.T. auch deutlich höhere Elternbeiträge erhoben.)

Nordrhein-Westfalen – *Verteilung der Kosten: Land = 30%; Kommunalbehörden = 30%; freie Träger = 21% (aber weniger für Elterninitiativen und sonstige weniger gut finanzierte Organisationen); Eltern = 19% (tatsächlich 13,5 %; Differenz zu 19 % teilen sich Land und Kommunalbehörden)*

Elternbeitrag: Kinder unter 3 = 0 bis €313/Monat (einkommensabhängig); 3 bis 6 Jahre = 0 bis €151/Monat + €84/Monat für Ganztagsbetreuung; 6 bis 10 Jahre = 0 bis €151

Rheinland-Pfalz – Verteilung der Kosten für Kinder 3-6: Land = 27,5-32,5%; freie Träger = 10-12,5%; öffentliche Träger: 12,5-15 %; Eltern = 17,5% maximal; Träger des Jugendamtes (= Landkreis oder kreisfreie Stadt) = Rest. Für Kinder unter 3 und zwischen 6 und 10 Jahren: Land = 35%; freie oder öffentliche Träger = 10%; Eltern = kinderzahlbezogene und einkommensabhängige Beiträge; Träger des Jugendamtes (= Landkreis oder kreisfreie Stadt) = Rest

Elternbeitrag: Kinder 3 bis 6 Jahre = landesweiter Durchschnittsbetrag für ein Kind ca. 80 Euro/Teilzeit- bzw. ca. 110 Euro/Ganztagsbetreuung (Stand: Sommer 2004); Ermäßigungen bei Mehrkind-Familien und in der Regel Beitragsfreiheit ab 4 Kindern; für Kinder unter 3 und zwischen 6 und 10 Jahren: kinderzahlbezogene und einkommensabhängige Beiträge (von 46.- bis über 400.-Euro/Monat)

Thüringen

Verteilung der Kosten: Land = 30 – 35%; Eltern = 15 - 20%; Kommunalbehörden und freie Träger = 50 - 55% (Anbieterbeitrag wird mit jeder Kommunalbehörde vereinbart)

Elternbeitrag: Kinder 3 bis 6 Jahre = €85/ Monat im Durchschnitt. Betrag richtet sich nach Betreuungsstunden, Familieneinkommen und Zahl der betreuten Kinder einer Familie.

Die Beschäftigten

86. Den Hauptanteil der in Kindertageseinrichtungen Beschäftigten in Deutschland stellt eine bestimmte Berufsgruppe: die *Erzieherinnen und Erzieher*. Man findet auch andere Kräfte in den FBBE-Einrichtungen, die wir jedoch später erörtern wollen. Wir beginnen mit der Darstellung dieser „Kernfachkräfte“, die weit über die Hälfte der Beschäftigten ausmachen.

Die Erzieherinnen und Erzieher

87. Die Bezeichnung *Erzieherin/Erzieher* leitet sich aus dem deutschen Begriff *Erziehung* ab und lässt sich am besten mit dem Begriff der Sozialpädagogin bzw. des Sozialpädagogen umschreiben, was sowohl auf das Fach verweist, mit dem sich die Betroffenen identifizieren, als auch die Abgrenzung zu den Lehrern und Lehrerinnen verdeutlicht, einer Berufsbezeichnung, die sich auf die Schule und eine ganz andere Beziehung zum Kind, bei der es um die Vermittlung bestimmten Wissens geht (s. Erörterung der Sozialpädagogik, Kapitel 2), bezieht. Heute können *Erzieherinnen und Erzieher* als Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen mit Kindern und Jugendlichen in verschiedenen Bereichen arbeiten, nicht nur in allen Formen der Kindertagesbetreuung, sondern auch in Heimen und in verschiedenen Bereichen der Jugendarbeit. Es handelt sich daher um eine umfassende Ausbildung und Tätigkeit, auch wenn noch vor 40 Jahren der Begriff *Erzieherin* bzw. *Erzieher* auf eine enger umrissene Ausbildung für die Arbeit in Kinder- und Jugendheimen beschränkt war. Erst in den 70er Jahren wurden verschiedene berufliche Tätigkeiten und Ausbildungen zu der heutigen integrierten und umfangreichen Ausbildung und Tätigkeit zusammengeführt, was allerdings nur für den Westen gilt. Wie wir später noch sehen werden, verfolgte man in der ehemaligen DDR einen anderen, spezialisierteren Ansatz bei der Ausbildung der Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung.

Ein relativ niedriger Berufsabschluss

88. Obwohl es sich um eine breite berufliche Tätigkeit handelt, ist die Ausbildung zur *Erzieherin* bzw. zum *Erzieher* im deutschen System der weiterführenden und höheren Ausbildung relativ weit unten angesiedelt. Die Ausbildung findet in einer *Fachschule für Sozialpädagogik* statt. Diese rangiert unterhalb der Ebene der Universität (wo die Lehrerausbildung stattfindet) und der Fachhochschule. Somit besteht vom Ausbildungsniveau her ein beträchtlicher Unterschied zwischen einer *Erzieherin* bzw. einem *Erzieher* und anderen beruflichen Tätigkeiten mit Kindern (nicht nur auf Lehrer und Lehrerinnen bezogen, sondern auch auf andere akademische Berufe wie etwa *Sozialpädagogen*, die weiter unten beschrieben werden)

sowie dem Bereich der Forschung. Eine weitere Folge ist, dass, da der Bereich der frühkindlichen Pädagogik im weiterführenden und höheren Bildungssystem auf einer niedrigen Stufe rangiert, er auf der obersten Ebene schwach repräsentiert ist, mit nur fünf Professoren für frühkindliche Forschung im gesamten Universitätsbereich und einer kleinen Gruppe an spezialisierten Forschern – ein Aspekt, auf den wir noch zu sprechen kommen.

Mittlerer Bildungsabschluss plus 4 Jahre

89. Wer sich zur *Erzieherin* bzw. zum *Erzieher* ausbilden lässt, beginnt damit meist im Alter von 17 oder 18 Jahren und verfügt üblicherweise über die Mittlere Reife, d.h. einen mittleren Bildungsabschluss von einer Schule, die eher auf die berufliche denn die akademische Ausbildung zielt¹⁷. Die Ausbildung dauert in der Regel 4 Jahre. Davon ist das erste Jahr meist ein Praktikum in einem Kindergarten oder einer ähnlichen Einrichtung, was bedeutet, dass man die Schule nach der 9. Klasse verlässt. Anschließend lernt man zwei Jahre an der Fachschule und schließt diese mit einem praktischen Jahr ab, in dem der oder die Auszubildende in einer Einrichtung unter bestimmter Aufsicht arbeitet. Obwohl wiederum die einzelnen Bundesländer die Ausbildungsrichtlinien vorgeben, hat man mit der *Rahmenvereinbarung über Fachschulen*, die 2002 von der Ständigen Konferenz der Kultusminister (s. Kapitel 2) beschlossen wurde, ein gewisses Maß an Einheitlichkeit der Ausbildung hergestellt.

Bescheidene Pilotreformen

90. Einige Bundesländer nehmen derzeit Änderungen an diesem Ausbildungsweg vor, obwohl es nur in zwei Fällen (Berlin und Brandenburg) Vorschläge gibt, eine Ausbildung auf höherer Bildungsebene, der Fachhochschule, einzuführen; was hier aber im Endeffekt vorgeschlagen wurde, bezieht sich eher auf Pilotkurse denn auf eine grundlegende Reform. In zwei der fünf Bundesländer, die wir besuchten, war man mit der Einführung bescheidenerer Änderungen befasst. In Rheinland-Pfalz ist ab August 2004 als Zugangsvoraussetzung das bisherige ungelentke einjährige Vorpraktikum durch die zweijährige höhere Berufsfachschule, Bildungsgang für Sozialassistenten, ersetzt worden. Dies bedeutet, dass die Interessenten für die Erzieherinnen- und Erzieherausbildung ein Jahr später aber mit einer höheren Qualifikation mit der Fachschule Sozialpädagogik beginnen (ca. 18 Jahre). An der 3-jährigen Dauer und der Struktur der Ausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher mit 2-jährigem schulischen Ausbildungsabschnitt und anschließendem einjährigem Berufspraktikum hat sich nichts geändert. Inhaltlich ist das Curriculum der Fachschule Sozialpädagogik modularisiert (Wegfall der Fächeranbindung) und somit den beruflichen Anforderungen angepasst worden. In Baden-Württemberg werden, ebenfalls noch in diesem Jahr, die zwei Jahre an der Fachschule und das folgende interne Jahr durch drei Jahre Fachschule mit längeren praktischen Abschnitten ersetzt.

Das Gehalt der Erzieherinnen und Erzieher

91. Die *Erzieherinnen* und *Erzieher* stellten im Jahr 1998 in etwa zwei Drittel der Beschäftigten (62%) in allen FBBE-Einrichtungen in Deutschland, gefolgt von den *Kinderpflegerinnen* (11%) (s. Abschnitt 96), Personal ohne fachbezogene Ausbildung (8%), sonstige Berufe aus dem Sozial- oder Erziehungswesen (10%, einschließlich 3% Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen) sowie

¹⁷ Nach einem einheitlichen Schulbesuch bis zum Ende der 4. Klasse teilt sich das deutsche Schulsystem in vier Hauptzweige: das eher akademisch ausgerichtete *Gymnasium* (das 2001 30% der Schüler der 8. Klasse verzeichnete), das zu einem Hochschulabschluss hinführt; die eher beruflich orientierte *Hauptschule* (23%) und die *Realschule* (24%), die zu einer weiterführenden Berufsausbildung an den Fachschulen hinführt; sowie eine vierte Schulart, die *Gesamtschule* (9%), die akademisch und beruflich orientierte Ansätze vereint.

Praktikantinnen und Praktikanten (6%). Dabei gab es allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern, wobei die Letzteren einen höheren Anteil an *Erzieherinnen* und *Erziehern* hatten (79% verglichen mit 58%) und somit weniger Kinderpflegerinnen, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Personal ohne Qualifikationen.

92. *Erzieherinnen* und *Erzieher* beziehen in etwa ein Durchschnittsgehalt, das den Gehältern anderer Berufsgruppen mit vergleichbarem Ausbildungsniveau entspricht. Nach Abschluss der Ausbildung und mit dreijähriger Erfahrung verdient eine *Erzieherin* bzw. ein *Erzieher* normalerweise rund €363/Monat, danach im Alter von 33 Jahren €1.793/Monat und im Alter von 45 Jahren €924 pro/Monat (Zahlen zum Stand Ende 2003). Die letzte Gehaltserhöhung erfolgt im Alter von 41 Jahren. Die Aufstiegschancen sind begrenzt und meist auf die Position der Leiterin einer Einrichtung beschränkt. Die höchste Gehaltsstufe für Leiterinnen, die in der Regel nur in großen Einrichtungen erreicht wird, liegt bei €2738 mit 33 Jahren und €3085 mit 45 Jahren. Zum Vergleich sind Lehrer und Lehrerinnen in der Regel auf dieser höheren Gehaltsstufe zu finden und profitieren zudem von geringeren Sozialversicherungsbeiträgen, da sie Beamte sind.

Die Herabstufung des Ausbildungssystems der ehemaligen DDR

93. Diese Strukturierung der Belegschaft und deren Ausbildung – die auf einem umfassenden Ansatz beruht, der die Beschäftigten für die Arbeit in verschiedenen Bereichen und mit verschiedenen Altersgruppen qualifiziert – unterscheidet sich erheblich von dem in der ehemaligen DDR vorherrschenden System, das nach der Wiedervereinigung abgeschafft wurde. In der DDR waren die Berufsbilder und Ausbildungswege enger ausgelegt, mit der Ausrichtung auf bestimmte Altersgruppen und Einsatzorte. Es gab eigenständige Ausbildungswege für die unterschiedlichen Berufsprofile: für die Arbeit mit Kindern unter 3; für die Arbeit mit Kindern zwischen 3 und 6, und für die Arbeit mit Schulkindern zwischen 6 und 16. Diese Strukturierung der Beschäftigten entsprach der Trennung, die zwischen den Einrichtungen für diese unterschiedlichen Altersgruppen bestand, obwohl es, wie das Beispiel unten zeigt, zwischen Schule und Hort in der ehemaligen DDR sehr viel Zusammenarbeit gab.

94. Aufgrund der Schließung vieler Einrichtungen nach der Wiedervereinigung und daraus folgender erheblicher Personalkürzungen sind die Beschäftigten in den NBL im Schnitt älter als die in den ABL. Die meisten wurden somit noch in der DDR ausgebildet¹⁸. Zwar schätzten diejenigen, mit denen wir sprachen, das weniger autoritäre Klima in den heutigen Kindertageseinrichtungen, viele waren aber auch der Ansicht, dass ihre Ausbildung zu DDR-Zeiten, mit dem Schwerpunkt auf einer Betreuungsarbeit mit bestimmten Altersgruppen, eindeutige Stärken hatte. Zudem hatten diese Beschäftigten den Eindruck, dass ihre Ausbildung und Erfahrung nach der Wiedervereinigung abgewertet worden war, d.h. um im neuen, wiedervereinten Deutschland als qualifizierte *Erzieherin* oder *Erzieher* zu gelten, hatten sie eine „Angleichungsausbildung“ von 100 Stunden absolvieren müssen. Viele fanden dies unangebracht und fassten es als Hinweis auf, dass ihre ursprüngliche Ausbildung nicht gut genug war.

95. Das offensichtlichste Beispiel für eine Abwertung der früheren Ausbildung und beruflichen Tätigkeit fanden wir bei Beschäftigten in den Tageseinrichtungen für Schulkinder. In der DDR hatte es eine spezialisierte Ausbildung für den Einsatz in diesen Einrichtungen für Kinder von 6 bis 16 gegeben, mit der man die Qualifikation zum *Horterieher/ Horterieherin* erwarb. Die Ausbildung erfolgte an der gleichen Hochschule und über denselben Zeitraum wie die zum Grundschullehrer bzw. Grundschullehrerin, und ausgebildete *Horterieher/Horterieherinnen* waren nicht nur zur Arbeit in einem Hort zugelassen, sondern in bestimmten Fächern (Sport, Musik, Kunst) auch für den Schulunterricht.

¹⁸ Nach deutschem Arbeitsrecht mussten junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als erste freigestellt werden. 1998 waren 62% der Beschäftigten in den NBL 40 Jahre oder älter, verglichen mit 36% in den ABL.

Lehrer bzw. Lehrerinnen und *Hortlerzieher* bzw. *Hortlerzieherinnen* standen hinsichtlich ihrer Ausbildung und sozialen Anerkennung fast auf gleichem Niveau. Mit der Wiedervereinigung endete die Fachausbildung zur *Hortlerzieherin* oder zum *Hortlerzieher*. Stattdessen wurde die Ausbildung für diesen Bereich Teil der allgemeinen Ausbildung zur *Erzieherin* bzw. zum *Erzieher*, die in einer Bildungsanstalt auf niedrigerer Stufe und ohne Verbindung zur Lehrerausbildung stattfindet. Zudem galten *Hortlerzieherinnen* und *Hortlerzieher* nicht mehr als für den Unterricht an Schulen qualifiziert.

Sonstige Berufsgruppen in der Kindertagesbetreuung

96. *Erzieherinnen* und *Erzieher* sind nicht die einzigen Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung. Daneben gibt es noch drei andere Gruppen. Eine davon sind die Helferinnen, mit der Berufsbezeichnung *Kinderpflegerinnen*. Als erster verwendete Fröbel diese Bezeichnung für Beschäftigte, die für die Arbeit in Familien ausgebildet wurden (vergleichbar in etwa mit einem Kindermädchen). Die heutige Ausbildung umfasst einen zweijährigen Kurs an einer beruflich ausgerichteten weiterführenden Schule. In dem oben erwähnten Beispiel von Rheinland-Pfalz soll dieser Kurs eine Vorstufe für die Ausbildung zur *Erzieherin* bzw. zum *Erzieher* werden und das bislang vorgeschriebene einjährige Praktikum ersetzen. Junge Menschen, die dieses Praktikum absolvieren und solche, die bei ihrer Ausbildung zur *Erzieherin* bzw. zum *Erzieher* im letzten Jahr stehen, stellen eine weitere Gruppe der Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung, ergänzt durch junge Männer, die ihren Zivildienst in den Einrichtungen ableisten.

97. Schließlich sind noch die *Sozialpädagoginnen* und *Sozialpädagogen* zu nennen, die eine Fachhochschulausbildung haben. Aufgrund ihrer höheren Qualifikation besetzen sie zumeist leitende Stellen in den Tageseinrichtungen, vor allem in den größeren, manchmal aber auch in Einrichtungen für Kinder mit Behinderungen. In dieser Gruppe ist der Anteil der Männer höher.

Sonstige Merkmale der Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung

98. Die Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung besitzen noch drei weitere Merkmale. Zum einen arbeiten weniger als die Hälfte (44%) ganztags, in den NBL sogar nur ein Fünftel, nachdem nach der Wiedervereinigung kürzere Arbeitszeiten eingeführt worden waren, um Arbeitsplätze zu erhalten. Dies bedeutet, dass viele Beschäftigten von ihrem Beruf alleine nicht leben können. Zweitens haben 14% befristete Verträge, wobei der Anteil noch zunimmt. Auch hier stehen die ABL mit 17% gegenüber den NBL mit 7% schlechter da. Und schließlich - was nicht nur für Deutschland gilt - sind die allermeisten Beschäftigten Frauen: etwa 95% im Jahr 1998. Und ferner, wie andernorts auch, gilt: je kleiner die Kinder, desto weniger Männer, während der Anteil der Männer zunimmt, je höher oder angesehener die Position ist (bei unseren Besuchen von Kindertageseinrichtungen trafen wir nur auf einen männlichen Beschäftigten, hingegen waren in etwa die Hälfte der Personen, die wir in Ministerien, Fachschulen und Universitäten trafen, Männer. Die OECD- Untersuchergruppe bestand ebenfalls je zur Hälfte aus Frauen und Männern).

Tagesmütter - Beschäftigte ohne existenzsichernde Bezahlung

99. Bislang haben wir uns mit den Arbeitskräften in Kindertageseinrichtungen befasst, doch zu den Beschäftigten in der FBBE zählen auch die *Tagesmütter*. Diese Gruppe von – in der Regel - zu Hause arbeitenden Beschäftigten hat in der Vergangenheit häufig keine Ausbildung erhalten. Mittlerweile zeichnen sich jedoch Änderungen ab, da immer mehr Organisationen für Tagesmütter gegründet werden, die eine Form von Basisausbildung sowie Möglichkeiten für weitergehende Unterstützung und Schulung anbieten (s. Beispiel in Kasten 5).

100. Die Bezahlung und andere Beschäftigungsbedingungen für diese Gruppe wurden nicht entsprechend verbessert, wenn auch manche Organisationen bemüht sind, in ihrem Gebiet einen einheitlichen Tarif durchzusetzen. In der von uns besuchten Region lag die Bezahlung zwischen €150 und €135 pro Monat und Kind, je nach Zahl der Betreuungsstunden. Zudem deckt der größere Teil dieses Geldes die Unkosten ab und stellt keinen Arbeitslohn im herkömmlichen Sinne dar. Der uns begleitende Verwaltungsmitarbeiter des Bundeslandes bestätigte uns gegenüber, dass man für diese Tätigkeit nicht mit einer existenzsichernden Bezahlung rechne, und eine Beschäftigte einer Tagesmutterorganisation sagte uns, sie würde jedem davon abraten, als Tagesmutter zu arbeiten, sofern man nicht einen Partner mit einem regelmäßigen Einkommen habe (über den auch die Krankenversicherung gewährleistet sei). Die Unsicherheit der Tätigkeit wird noch dadurch erhöht, dass es keine Garantie für eine langfristige Besetzung der angebotenen Betreuungsplätze gibt und die Tagesmütter keine Arbeitslosenversicherung haben, da sie – rechtlich gesehen – in der Regel selbständig tätig sind.

Regulierung, berufliche Entwicklung und Fachberater/Fachberaterinnen

101. Die Bundesländer setzen die Standards für die FBBE-Einrichtungen in ihrem Gebiet fest, und diese Standards werden von den Landesjugendämtern kontrolliert, die, wie bereits erwähnt, von den Landesregierungen unabhängig sind und von sowohl den Landesregierungen wie von den Kommunalverwaltungen finanziert werden. Die Standards können sich auf verschiedene Bereiche erstrecken, einschließlich Berechnung der Zahl der benötigten Plätze, Öffnungszeiten, Elternbeitrag, Richtlinien für Gebäude und Gebäudeinstandhaltung, Gruppengröße, Betreuer-Kind-Relation und Platzbedarf im Innen- und Außenbereich. Obwohl die von den Ländern erlassenen Standards für die Gewährleistung der strukturellen Anforderungen an die Einrichtungen, das Wohlergehen der Kinder und die pädagogische Arbeit unerlässlich sind, stellen sie doch im Allgemeinen keine hohen Anforderungen und haben nach Einschätzung des OECD-Teams nicht ausreichend zu einer anhaltenden Qualitätsverbesserung beigetragen. Jetzt, da die Qualitätsdebatte begonnen hat, besteht jedoch die reelle Chance, auf ihnen aufzubauen und sie für die Sicherung einer besseren Qualität zu nutzen. Diese Chance könnte jedoch durch die Tendenz zu einer „Kommunalisierung“ und die damit einhergehende Schwächung der Aufsichtsverantwortung des Landesjugendamts, was nach Meinung einiger Informanten zu sinkenden Standards auf kommunaler Ebene führen könnte, unterminiert werden.

102. Ferner fallen die Standards von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich aus. In Kasten 4 sind die Betreuer-Kind-Relationen in den besuchten Bundesländern angegeben. Als allgemeine Regel hängt die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Gruppengröße, den Öffnungszeiten für eine Gruppe und weiteren Umständen ab, so kann etwa die Personalbesetzung bei Kindern mit nicht deutschem Hintergrund oder mit Behinderungen höher sein. Es sollte auch erwähnt werden, dass die NBL mehr Wert auf ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter legen, was unseren obigen Ausführungen zu den Beschäftigten entspricht.

Kasten 4: Mitarbeiterbesetzung nach Länderstandards

Baden-Württemberg

Kindergartenkinder (3 bis 6 Jahre): In Einrichtungen mit mehreren Gruppen ist die Anwesenheit von mindestens 1,5 Fachkräften je Gruppe von über 20 Kindern vorgeschrieben.

Alle anderen Einrichtungen: Es gilt der Grundsatz, dass während des Hauptbetreuungszeitraums (d.h. wenn mehr als die Hälfte der zugelassenen Kinder je Gruppe anwesend ist) 2 Fachkräfte je Gruppe anwesend sein müssen.

Noch ist nicht bekannt, welche Auswirkungen die Übertragung der Finanzierungszuständigkeit vom Land auf die Gemeinden ab dem Jahr 2004 auf die Betreuer-Kind-Relation und andere Standards in Baden-Württemberg haben wird.

Brandenburg

Kindergartenkinder (3 bis 6 Jahre): 1 Erzieherin/Erzieher für 16,25 Kinder (oder 13 Kinder bei Betreuungszeiten von über 6 Stunden pro Tag);

Kinder unter 3 Jahren: 1 Erzieherin/Erzieher für 8,75 Kinder (oder für 7 Kinder bei Betreuungszeiten von über 6 Std. pro Tag);

Schulkinder: 1 Erzieherin für 25 Kinder (oder für 18,75 bei Betreuungszeiten von über 4 Std. pro Tag).

Nordrhein-Westfalen

Kindergartenkinder (3 bis 6 Jahre): 1 Erzieherin/Erzieher + 1 Kinderpflegerin für eine Gruppe von 25 Kindern bei 7 Stunden Öffnungszeit pro Tag (bei 8,5 Stunden Öffnungszeit: 20 Kinder);

Schulkinder und gemischtaltrige Gruppen (3 bis 14 Jahre): 2 Erzieherinnen für eine Gruppe von 20 Kindern

Kindergartenkinder und gemischtaltrige Gruppen (4 Monate bis 6 Jahre): 1 Erzieherin/Erzieher, 1 Kinderpflegerin, 1 weitere Erzieherin oder Kinderkrankenschwester für eine Gruppe von 15 Kindern

Rheinland-Pfalz

Kindergartenkinder (3 bis 6 Jahre): 1,75 Mitarbeiter für eine Gruppe von 15 bis 25;

Kinder unter 3 Jahren = 2 Mitarbeiter für eine Gruppe von 8 bis 10;

Schulkinder = 1,5 Mitarbeiter für eine Gruppe von 15-20 Kinder

Thüringen

Kindergartenkinder (3 bis 6 Jahre): 1,6 Erzieherinnen/Erzieher in einer Gruppe von 15-20 Kindern bei 10 Stunden Öffnungszeit pro Tag;

Kinder unter 3 Jahren: 'ausreichende ausgebildete Mitarbeiter', maximale Gruppengröße 8;

Schulkinder: 1 Erzieherin/Erzieher für eine Gruppe von 15-20 Kindern bei 5 Stunden Öffnungszeit.

Zur Verfügung stehender Raum und Raumnutzung

103. In allen von uns besuchten Einrichtungen fiel auf, dass sowohl innen wie außen sehr viel Platz zur Verfügung stand (obwohl man uns gesagt hatte, dass Platzmangel eher in den Einrichtungen in den größeren Städten auftritt). Als wir auf diesen Aspekt und die pädagogische Strukturierung des Außenbereichs im Fröbel-Kindergarten Bad Blankenberg eingingen, sagte man uns, dass die großzügige Raumgestaltung ein Erbe der früheren DDR sei. Da damals viele Kinder viel Zeit in den Einrichtungen verbrachten, wurde von Staats wegen darauf geachtet, dass sich die Kinder auch draußen aufhielten, und es war sogar vorgeschrieben, wie viel Zeit die Kinder pro Tag mindestens im Freien verbringen sollten. Während derartige Regeln heute von manchen als typische Auswüchse eines autoritären Regimes betrachtet werden, sieht das OECD-Team in der großzügigen Raumgestaltung der Einrichtungen einen großen Wert. Zudem ermuntern auch heute noch viele Kindergärten in den NBL die Kinder, an einem aktiven Erkundungslehrplan im Freien teilzunehmen, im Gegensatz zu dem eher „freien Spiel“, das in den ABL praktiziert wird. In beiden Landesteilen war jedoch die gesunde Einstellung, dass kleine Kinder Platz brauchen, um sich zu bewegen und physisch auszudrücken, evident.

Betreuung durch Tagesmütter – wenig Regulierung und Unterstützung

104. Eine Ausnahme im deutschen Regulierungssystem durch Vorgeben von Standards ist die Betreuung durch *Tagesmütter*. *Tagesmütter* mit drei oder weniger Kindern benötigten bislang keine Zulassung, solange sie nicht mehr als drei Kinder betreuten, und unterlagen somit keiner Regulierung. Der deutsche *Hintergrundbericht* stellt jedoch fest, dass selbst, wenn eine Tagesmutter mehr als drei Kinder betreut, eine „Pflegerlaubnis ... vielfach nicht beantragt wird. Eine weitere Kontrolle findet dann nicht statt. Insofern besteht ein erheblicher "grauer Markt" von Tagespflegeverhältnissen, die ausschließlich zwischen Eltern und Tagesmüttern ausgehandelt werden.“ Es gibt eine weit verbreitete Auffassung, der

Staat habe sich nicht einzumischen, wenn Eltern miteinander eine Betreuung eines Kindes in einer anderen Familie vereinbaren. Eine weitere Erklärung war, dass die Betreuung von weniger als vier Kindern gleichzusetzen ist mit dem, was viele Mütter ohnehin täglich tun, und somit als sicher gelten kann, ohne dass der Staat Vorschriften erlässt. Da ist es eher beruhigend, dass in einigen Bundesländern, wie der Kasten unten ausführt, Tagesmütter Unterstützung erfahren, obwohl die Bezahlung in allen Fällen extrem niedrig ist. Im Übrigen sieht der Regierungsentwurf zur Weiterentwicklung des KJHG nunmehr eine Pflegeerlaubnis ab dem ersten Kind vor.

Kasten 5: Unterstützung für Tagesmütter in Reutlingen, B-W

Tagesmütter e.V. Reutlingen (TVR) ist eine gemeinnützige Organisation, die seit 1973 Tagesmutterbetreuung in und um Reutlingen im Bundesland Baden-Württemberg organisiert (in Baden-Württemberg gibt es mittlerweile 52 Organisationen dieser Art – mehr als in den meisten anderen Bundesländern). Der Verein bietet verschiedene Leistungen für die örtlichen Tagesmütter an: er nennt mögliche Interessenten für die „Betreuung“, führt eine Grundlagenschulung durch und bietet weiterführende Unterstützung und Schulung, informiert Eltern über das Tagesmutterangebot und fördert das öffentliche Bewusstsein für diese Form der FBBE.

Der TVR, der durch kommunale Behörden finanziert wird, organisiert im Endeffekt das örtliche System der Tagesmutterbetreuung, obwohl die Tagesmütter selbständig tätig sind. Wir erfuhren, dass Eltern keine Tagesmütter beauftragen würden, die nicht TVR-Mitglieder und somit von dem Verein geschult und zugelassen sind. Die Arbeit des TVR (u.a. Schulung und Beratung der Tagesmütter) wird von acht *Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen* (d.h. mit höherer Ausbildung) versehen. Diese verfügen über eine höhere Qualifikation für diese Art von Tätigkeit (u.a. Schulung und Beratung) als eine *Erzieherin bzw. ein Erzieher*.

Berufliche Entwicklung

105. Standards gewährleisten in der Regel nur die elementarsten Bedingungen für die Pflege guter pädagogischer Arbeit. Ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger, sind die Bestimmungen für die Unterstützung der Beschäftigten bei ihrer laufenden Tätigkeit und für eine Verbesserung ihrer zukünftigen Arbeit. Ein Teil dieser Bestimmungen lässt sich unter der Überschrift „Schulung und Beratung“ zusammenfassen. Sowohl öffentliche Behörden wie freie Träger bieten weiterführende Schulungen an, und die Ländergesetzgebung gewährt den Beschäftigten generell eine bestimmte Zahl von Tagen – in der Regel 10 Tage innerhalb von zwei Jahren - für die Teilnahme an derartigen Schulungen. Alle Beschäftigten eines von uns besuchten Kindergartens hatten z.B. zwei dreitägige Schulungskurse absolviert, als Teil eines von der Personalgruppe erkannten Bedarfs an einer Verbesserung ihrer Praxis. Gleichzeitig haben Beschäftigte in FBBE-Einrichtungen in der Regel eine gewisse „kontaktfreie“ Zeit pro Woche, um Tätigkeiten zu versehen, bei denen sie nicht mit den Kindern arbeiten, sondern etwa an Personalbesprechungen teilnehmen, mit Eltern sprechen oder Verwaltungs- und Vorbereitungsarbeit erledigen. In einem der von uns besuchten Bundesländer betrug diese Zeit etwa 8 1/2 Stunden pro Woche.

Fach- oder Praxisberater bzw. -beraterinnen

106. Schließlich beschäftigen Landesjugendämter, Jugendämter und freie Träger Fach- oder Praxisberater und -beraterinnen. Erstere überwachen die Standards in allen Einrichtungen (öffentlichen und privaten). Die Beschäftigten bei den Jugendämtern, leisten aber auch Hilfe im Verwaltungs- und Praxisbereich in den von Kommunalbehörden geführten Einrichtungen. Als Variante dieser Beratungsaufgabe hatten die beiden von uns besuchten östlichen Bundesländer zusätzlich ein System von so genannten „Konsultationskitas“ eingeführt, d.h. Einrichtungen, die Beispiele für eine gute und innovative Praxis vorgeben und von den Beschäftigten anderer Einrichtungen besucht werden können.

Maßnahmen zur Förderung der pädagogischen Qualität

107. Ein weiterer Satz Bestimmungen, die in den vergangenen 15 Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen haben, sind Pläne und Programme mit dem Zweck, die pädagogische Arbeit der Einrichtungen auf systematischere Weise zu formen. Oberhuemer (2004) beschreibt die Entwicklung dieser Bemühungen:

Während der 90er Jahre befassten sich eine Reihe von Forschungsstudien und Modellversuchen mit der Seite der Programmentwicklung in frühkindlichen Tageseinrichtungen sowohl in östlichen wie in westlichen Regionen ... Heraus kam eine datenreiche Grundlage, die dabei half, eine aufkommende Debatte über die Verbesserung von Programmqualität zu qualifizieren. Zwei Jahre später erschien eine erste empirische Untersuchung, die sich ausdrücklich mit Fragen der pädagogischen Qualität befasste („Wie gut sind unsere Kindergärten?“ (Tietze u.a., 1998. [Sie gelangte insgesamt zu der Schlussfolgerung], dass deutsche Kindergärten nur geringfügig besser sind als das Mittelmaß, dass nur einem Drittel eine gute Qualität bescheinigt werden kann, und dass ein Drittel eine ungenügende Qualität aufweist (13).

108. Ein weiterer Kritikpunkt an frühkindlichen Programmen in Deutschland wurde in einem kürzlich erschienenen Buch vorgebracht, das eine Massenaufgabe erzielte. Ausgehend von den Vorstellungen, die Menschen davon haben, was für Erfahrungen Kinder während der ersten sechs oder sieben Lebensjahre machen können sollten, „kritisiert Donata Elschenbroich (2001) das frühkindliche System in Deutschland dahingehend, dass es nicht *allen* wirklich stimulierenden und Neugierde weckenden Erfahrungen bietet“ (vgl. Oberhuemer, 2004: 14).

109. Ein weiterer Anstoß für die erhöhte Aufmerksamkeit, die man nun der Bildung und Qualität in den FBBE-Einrichtungen schenkt, waren die nach dem PISA-Schock gestellten kritischen Fragen zu den Bildungsstandards, wodurch die Bildungsrolle der Kindertagesbetreuung in den Vordergrund rückte. Zwar besteht ein erhöhtes nationales Interesse an diesen Fragen – nach Qualität und Bildung –, doch die Antworten fallen auch hier unterschiedlich aus und betonen in einigen Fällen stärker standardisierte und reglementierte Ansätze, in anderen einen einheitlichen Ansatz, der aber den verschiedenen Interessengruppen mehr Raum für die Auslegung und Umsetzung lässt.

Die Bildungspläne der Bundesländer

110. Wir haben bereits erwähnt, dass alle Bundesländer derzeit Bildungspläne für Kindergärten ausarbeiten. Dazu wurde von der Jugend- und der Kultusministerkonferenz ein breiter Rahmen entwickelt. Es gibt einen nationalen Konsens, dass solche Leitlinien erforderlich sind. Zum Zeitpunkt, als dieser Bericht entstand, waren in drei Ländern Pläne ausgearbeitet worden und in Kraft; in vier weiteren lagen Pläne als Entwürfe vor; und in den verbleibenden Ländern war man mit dem Entwurf befasst. In Form und Inhalt unterscheiden sie sich erheblich, was schon am Umfang ersichtlich wird, so zählt die bereits in Nordrhein-Westfalen eingeführte *Bildungsvereinbarung* 24 Seiten, der vorgesehene bayerische Plan ganze 167 Seiten. Die Ministerkonferenzen für Jugendhilfe und Bildung haben inzwischen zu diesen Bildungsplänen ein gemeinsames Rahmenpapier erstellt.

Die Nationale Qualitätsinitiative

111. Ebenso richtet sich die Aufmerksamkeit auf verschiedene Methoden zur Qualitätsverbesserung. Qualität ist ein normierendes Konzept (das darauf zielt, Konformität anhand bestimmter Kriterien herzustellen), wohingegen man in Deutschland viel Wert auf Dezentralisierung und Vielfalt legt. Oberhuemer (2004) hat dargelegt, wie diese potentiell gegensätzlichen Tendenzen zusammengehen:

Vielfalt an Tageseinrichtungen, Organisationsstrukturen und Bildungskonzepte ist ein Schlüsselmerkmal des frühkindlichen Bereichs in Deutschland. Konzepte der Uniformität und Standardisierung passen nicht ohne weiteres in diese Landschaft. Dennoch besteht seit einigen Jahren ein wachsendes Interesse, nicht nur von Seiten der politischen Administration, sondern auch von den Träger- und Fachorganisationen an einer systematischeren Bewertung und Dokumentation, und an verbindlicheren Kriterien für die Bewertung der Qualität der Bildungs- und Erziehungsarbeit. In diesem Kontext haben sowohl Verfahren der Selbstevaluation wie auch der externen Evaluation eine neue Bedeutung gewonnen. In den späten 90er

Jahren beeinflusste eine Reihe verschiedener Ansätze die fachliche Debatte. Hierzu zählten die deutschsprachige Version der amerikanischen Einschätzungsskala ECERS; ein diskursiver Ansatz auf Basis einer Konzeptualisierung von Qualität als ein von Hauptinteressengruppen zu vereinbarendes Konstrukt; und ein kundenzentrierter, aus dem Wirtschaftssektor abgeleiteter Management-Ansatz. Inzwischen haben viele Trägerverbände ihre eigenen „Qualitätshandbücher“ erstellt, um die Ausübenden durch das Labyrinth der verschiedenen Ansätze zu führen und dazu zu ermuntern, ihre Arbeit systematischer zu überprüfen (17).

112. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den meisten Bundesländern eine *Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder (NQI)* eingeführt. Mit Beginn im Jahr 1999 bestand die NQI aus fünf einzelnen Projekten, von denen jedes auf Qualität in einem anderen Bereich gerichtet war: „Betreuung“ für Kinder unter 3; Kindergarten; „Betreuung“ von Schulkindern; der Situationsansatz für pädagogische Arbeit; und die Arbeit des Trägers selbst. Jedes Projekt sollte Qualitätsindikatoren identifizieren und Methoden der Selbst- und Fremdevaluation entwickeln und testen. Da diese Projekte von verschiedenen Forschern und Forscherinnen geleitet wurden, liegen ihnen recht unterschiedliche Ansätze zugrunde, die sich abermals in dem Ausmaß unterscheiden, in dem sie nach normativen Standards streben oder – teilweise - Raum für die Auslegung aus unterschiedlichen Perspektiven lassen.

113. Die NQI hat inzwischen ihre erste Phase abgeschlossen, die auf die Entwicklung und Erprobung von Qualitätskriterien und Instrumenten und Verfahren zur Bewertung gerichtet ist. Sie tritt nun in eine Verbreitungsphase ein, in der die verschiedenen entwickelten Methoden anzuwenden sind – wenn auch nicht verpflichtend, sondern nur von Anbietern und Einrichtungen, die sich dafür entscheiden.

114. Wie und in welchem Umfang die Länder mit diesen verschiedenen Ansätzen für eine Regulierung, Entwicklung und Qualität arbeiten, ist unterschiedlich. In Kasten 6 führen wir ein Beispiel eines von uns besuchten Bundeslands an, das einen besonders weit gefassten und dynamischen Ansatz zu verfolgen scheint, um zu zeigen, wie die verschiedenen Möglichkeiten aufgenommen und umgesetzt werden könnten.

Kasten 6: Standards, Entwicklung und Qualität in Brandenburg

Brandenburg weist die beste Versorgungslage bei der Kindertagesbetreuung in Deutschland auf, mit Plätzen für fast die Hälfte aller Kinder unter 3 Jahren, für fast alle Kinder zwischen 3 und 6 Jahren, und für fast drei Viertel der Kinder zwischen 6 und 10 Jahren bei der Schulkinderbetreuung. Unüblich für Deutschland ist auch der hohe Anteil der öffentlichen Träger an diesen Leistungen, mit etwa 70% aller Kindertageseinrichtungen

Seit der Wiedervereinigung entwickelt Brandenburg ein System für die Förderung der Entwicklung und Qualität der Betreuung. Ein Zentrum für Weiterbildung in der Sozialpädagogik bietet Weiterbildungsmöglichkeiten für FBBE-Beschäftigte an, das ergänzt wird durch mehr Kurse vor Ort sowie Kurse, die von freien Trägern durchgeführt werden. Zudem wird im Herbst 2005 an einer Fachhochschule ein Pilotkurs für die Ausbildung zum Beschäftigten in der FBBE eingeführt.

Diese von dem Zentrum angestoßenen Initiativen werden ergänzt durch ein System der praktischen Unterstützung und Beratung auf lokaler Ebene. Die Jugendämter und großen Träger beschäftigen 60 Fachberaterinnen und Fachberater, und acht Kindertageseinrichtungen wurden als „Konsultationskita“ ausgewiesen, von denen jede auf ein bestimmtes Thema spezialisiert ist. Wir haben eine dieser Konsultationskita besucht, in der man sich speziell mit Gruppenorganisation, Umfeld und Design, sowohl im Innen- wie im Außenbereich, befasste. Die Kita wird von Gruppen von anderen Einrichtungen besucht, was durch die örtlichen Jugendämter und freien Träger organisiert wird. Für ihre besondere Arbeit erhält die Kita einen Extrazuschuss von €10.000 jährlich.

Seit der Wiedervereinigung hat man in Brandenburg verschiedenste Projekte für die Förderung der FBBE-Einrichtungen ins Leben gerufen, mit besonderem Augenmerk auf deren Bildungsrolle und Zusammenarbeit mit dem Schulsystem, der Diversifikation von Leistungen sowie der Qualitätsüberwachung. Im letzteren Falle entwickelt Brandenburg seit 1992 ein System für die Qualitätsüberwachung seiner FBBE-Einrichtungen. Es verwendet dabei die KES (*Kindergarteneinschätzungsskala*), eine in Deutschland entwickelte Bewertungsskala auf der Grundlage der American

Early Childhood Environment Rating Scale. Es hat einen Bildungsplan mit dem Titel *Grundsätze der Förderung elementarer Bildung in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung* ausgearbeitet. Dieses Dokument identifiziert Bereiche für die Bildungsarbeit in Kindergärten (Körper, Bewegung und Gesundheit, Sprache, Kommunikation und die Kultur des geschriebenen Worts, Musik, Kreativität, Mathematik und Naturwissenschaft, soziales Leben) mit unterstützenden Beispielen, Begründungen und Erläuterungen, wie Einrichtungen die Entwicklung der Kinder in jedem Bereich fördern können. Der Plan wurde anhand eines Expertengutachtens und umfangreicher Beratungen mit Praktikern erstellt.

Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen

115. Wie passen Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen in diese allgemeine Struktur? Nach OECD-Definitionen lassen sich Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen in drei Kategorien einteilen:

Kategorie A umfasst Kinder mit organischen Behinderungen – etwa blinde und sehbehinderte, taube und schwerhörige Kinder, Kinder mit einer schweren geistigen Behinderung und mit Mehrfachbehinderungen. Dies sind Benachteiligungen, die Kinder aus allen gesellschaftlichen Schichten und Gruppen betreffen können, und die aus medizinischer Sicht als Störungen aufgrund *organischer* Erkrankungen gelten, d.h. hinsichtlich sensorischer, motorischer oder neurologischer Defekte. 5-10% der Schulbevölkerung eines Landes fallen normalerweise unter diese Kategorie.

Kategorie B sind Kinder mit Lernschwierigkeiten, die nicht unmittelbar oder in erster Linie auf Faktoren zurückzuführen sind, anhand derer sie unter Kategorie A oder C fielen. Hierzu zählen etwa Kinder mit leichteren Lernschwächen (z.B. Legasthenie) und traumatisierte Kinder. Sie stellen einen sehr geringen Prozentsatz.

Kategorie C sind Kinder, deren Lernschwierigkeiten in erster Linie sozio-ökonomische, kulturelle und/oder linguistische Gründe haben. Die Kinder haben einen – in der Regel als benachteiligt geltenden – Hintergrund, für den die Bildung einen Ausgleich schaffen soll. 5-30% der Schulbevölkerung eines Landes fallen unter diese Kategorie.

116. Die offizielle Politik in Deutschland empfiehlt die Integration von Kindern der Kategorie A, und in den letzten zehn Jahren wurde eine wachsende Zahl von Kindern mit Behinderungen in die herkömmlichen FBBE-Einrichtungen aufgenommen. Diese neuere Entwicklung ist besonders in den NBL sehr ausgeprägt, wo man mit dem Westen gleich ziehen musste, da in der ehemaligen DDR behinderte Kinder vorwiegend in eigenen Einrichtungen untergebracht waren. Zwischen 1994 und 1998 stieg die Zahl der Plätze in integrierten Kindergärten um fast 60% an, und heute haben die NBL die ABL bei der Versorgung mit integrierten Plätzen bereits überholt. Es hat den Anschein, dass in beiden Teilen Deutschlands große Fortschritte dabei erzielt wurden, dafür zu sorgen, dass Kinder mit Behinderungen Teil der regulären Gruppen in den Einrichtungen sind, wobei dann mehr Personal eingesetzt wird. Eine zweite Möglichkeit für eine integrierte Lösung besteht in Einrichtungen mit der Bezeichnung „integrative Betreuung“, wo dann eine spezifische „integrative Gruppe“ eingerichtet ist, die sich aus Kindern mit und ohne Behinderung zusammensetzt. Solche Gruppen sind kleiner als gewöhnlich und können mehr Betreuerinnen und Betreuer haben. Und schließlich gibt es auch weiterhin eigene Formen der „Betreuung“ für Kinder mit sehr schwerer Behinderung.

117. Es herrscht jedoch laut mehreren unserer Informanten Unsicherheit über die tatsächliche Einbeziehung von sowohl Kindern der Kategorie A wie der viel größeren Gruppe der Kategorie C in die FBBE-Einrichtungen in Deutschland – ein Aspekt, auf den wir in Kapitel 4 näher eingehen wollen.

Eltern und FBBE-Einrichtungen

118. In Deutschland öffnen sich die Tageseinrichtungen heutzutage immer mehr für die Eltern, und ihre Bedeutung findet immer mehr Anerkennung. Die Einrichtungen werden in einem neuen Licht gesehen – als Ort für Kinder und Eltern, als (wie Oberhuemer sagt) „Nachbarschaftszentren für Familien und Kinder“. Das KJHG stellt fest, dass Eltern in die Entscheidungen über wichtige Angelegenheiten der Tageseinrichtungen einbezogen werden sollten, und dass sie das Recht haben, unter dem ihnen zur Verfügung stehenden Betreuungsangebot auszuwählen (obwohl die Möglichkeit dieser Wahl natürlich je nach Versorgungslage in unterschiedlichem Maße gegeben ist). Sie haben ferner einen Anspruch auf Informationen über die Entwicklung ihres Kindes.

119. Obwohl es Beispiele für innovative Wege der Zusammenarbeit mit Eltern gibt, so herrschen doch die eher traditionellen Methoden vor, etwa Elternabende für eine Gruppe oder Vorträge von externen Experten. Hierin spiegelt sich zum Teil die Unsicherheit der Beschäftigten der Einrichtungen, die ja häufig damit konfrontiert sind, dass die Eltern, mit denen sie zusammenarbeiten, älter oder gebildeter sind als sie selbst. Zum Teil mag es auch an der Qualität der Ausbildung liegen, bei der, nach Auskunft mehrerer Informanten, wenig Wert auf die Arbeit mit Erwachsenen gelegt wird.

120. Wie bereits oben angesprochen, werden einige Einrichtungen gemeinschaftlich von Eltern betrieben, den sogenannten Elterninitiativen. Die Eltern können auch in Ausschüssen oder Räten repräsentiert sein, obwohl diese Repräsentation in vielerlei Hinsicht unterschiedlich ausfällt, etwa was Zuständigkeit, Pflichten und Befugnisse (vom Recht auf Informationen bis hin zur Entscheidungsbefugnis), Zusammensetzung und Wahlverfahren angeht. Jedoch gilt nur für Elterninitiativen, dass die Eltern weit reichenden und wesentlichen Einfluss auf die Einrichtung haben (Beispiel für Elternbeteiligung s. Kasten 7).

121. Im Allgemeinen ist die Beteiligung der Eltern größer, wenn die Kinder noch kleiner sind. Später steigt sie wieder an, wenn die Kinder eingeschult werden. Wir haben keine Informationen darüber gesammelt, ob sich die Beteiligung der Eltern gleichmäßig über alle gesellschaftlichen und ethnischen Gruppen verteilt. Allerdings sind es meist die Mütter, mit denen die Einrichtungen zusammenarbeiten, trotz einiger erfolgreicher Beispiele für eine wachsende Beteiligung von Vätern.

Kasten 7 : Elternbeteiligung in FBBE-Einrichtungen in Baden-Württemberg

Laut Landesgesetz muss jede Kindertageseinrichtung einen Elternbeirat haben, der aus mindestens drei Elternvertretern, bei mehr als drei Gruppen aus einem Elternvertreter pro Gruppe, besteht. Die Elternsprecher werden von den Eltern gewählt und stellen zusammen den Elternbeirat der Einrichtung. Das Bundesrecht hat nun auch das Recht der Eltern darauf, sich oberhalb der Ebene der Kindertageseinrichtung zu organisieren, bestätigt, doch anders als in den Schulen müssen sich die Eltern auf dieser Ebene ohne Unterstützung organisieren. Jeder Bereich organisiert sich so gut er kann, wenn überhaupt. Die Anliegen der Elternräte sind auf allen Ebenen und zu allen Fragen anzuhören, ehe Entscheidungen gefällt werden. Die Elternräte wehren sich auch gegen eine Aufweichung von Standards und wollen die Eltern besser informiert sehen, etwa durch Treffen und Unterlagen.
--

KAPITEL 4

KRITISCHE PUNKTE DER FBBE IN DEUTSCHLAND

122. Dieses und das folgende Kapitel befassen sich in erster Linie mit Herausforderungen und möglichen Verbesserungen des deutschen FBBE-Systems. Dieser Teil der Untersuchung sollte jedoch unbedingt mit den vielen Stärken und Ressourcen des Systems, die für das Team offensichtlich waren, in Zusammenhang gesehen werden. Hierzu zählen:

- Gehaltvolle Konzepte mit tiefen historischen Wurzeln, die ein starkes Fundament für ein breit angelegtes und integriertes System einer Kindertagesbetreuung bilden. Konzepte wie Sozialpädagogik und Bildung und das Verstehen der Tageseinrichtungen als sozialpädagogische Institutionen haben nicht nur zu der Debatte und Entwicklung in Deutschland viel beizutragen, sondern auch anderswo, nicht zuletzt in der angelsächsischen Welt. Sie erinnern uns daran, dass das angelsächsische Verständnis frühkindlicher Einrichtungen oder von Begriffen wie „*education*“ und „*care*“ eingeschränkt, anfechtbar und provisorisch ist. In Deutschland und in anderen Ländern gibt es starke Traditionen auf dem Gebiet der frühkindlichen Forschung, die die Bedeutung einer weit gefassten und holistischen Betrachtung der grundlegenden Konzepte betonen und verdeutlichen, dass es um mehr geht als um den Erwerb bestimmter Fertigkeiten und Kompetenzen.
- *Das gut ausgebaute FBBE-System in den NBL und seine allmähliche Ausdehnung auf den Westen.* Die neuen Bundesländer verfügen bereits über eines der am besten ausgebauten FBBE-Systeme auf der Welt, das, was den Versorgungsumfang angeht, nur noch von einigen skandinavischen Ländern übertroffen wird. Es war eine wichtige Errungenschaft, dass ein Großteil dieser Versorgung nach der Wiedervereinigung aufrechterhalten werden konnte. Gleichzeitig gibt es in den ABL eine fast allgemein verbreitete Kindergartenversorgung, zumindest auf Halbtagsbasis, und es wurde das Konzept eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz eingeführt. Durch die sich ändernden Bedingungen im Westen nähern sich die dortigen FBBE-Angebote immer mehr der im Osten vorzufindenden Struktur an. Neben der Tendenz zu einem generellen Ausbau der Betreuungsplätze wird wieder mehr Nachdruck auf die Entwicklung von Angeboten gelegt, die den Bedürfnissen berufstätiger Eltern entgegenkommen: mehr und näher gelegene Plätze für Kinder unter 3; längere Öffnungszeiten in Kindergärten; Betreuungsangebote für Schulkinder, mit der Tendenz zu vermehrter Freizeitbetreuung durch Einrichtung neuer Schulhorte als Teil der Ganztagschulinitiative. Zudem geht in mehreren Ländern die Entwicklung zu Kindertagesstätten, also gemischtaltrigen Einrichtungen, die die Betreuung für Kinder unter und über 3 Jahren kombinieren mit außerschulischer Betreuung und mit einer ganztägigen Öffnung.
- *Eine gute Ressourcengrundlage.* Die materiellen Ressourcen in den meisten FBBE-Einrichtungen sind nach internationalen Standards zufriedenstellend, und viele Einrichtungen verfügen über großzügige Außenflächen. Das Personal ist engagiert und für neue Ideen offen. Insbesondere beeindruckte die Untersucherguppe die Fähigkeit der Beschäftigten in den NBL, sich über die

Jahre hinweg ihren Einsatz für die Kinder bewahrt zu haben und für neue Wege in der wieder vereinigten Republik offen zu sein.

- *Der gemeinnützige Charakter des Systems.* Das deutsche System funktioniert insgesamt auf nicht Grundlagen, die nicht auf Gewinn ausgerichtet sind, und mit dem Bestreben, alle Kinder in gleicher Weise zu erreichen – ungeachtet des Einkommens oder Hintergrunds. Hingegen zeigen die Erfahrungen mit gewinnorientierten Tageseinrichtungen in den angelsächsischen Ländern, dass sich diese in der Regel an das obere Ende des Marktes richten, d.h. an Kinder aus Familien mit höheren Einkommen, und dass sie in Gegenden, wo der größte Bedarf an qualitativ hochwertigen sozio-pädagogischen Betreuungsformen besteht, viel weniger vertreten sind. Zudem wird Gewinn im Marktsystem der Kinderbetreuung häufig davon abgeleitet, dass die Gehälter niedrig bleiben, was sich wiederum auf das Ausbildungsniveau negativ auswirkt. Allerdings könnte man anmerken, dass die Gehälter sowohl im öffentlichen als auch im nicht-gewinnorientierten Kinderbetreuungssystem der Bedeutung der Arbeit, die getan wird, nicht angemessen sind. Der Zusammenhang zwischen Qualität und einem gut ausgebildeten, gut bezahlten Personal wurde in der Forschung schon viele Male belegt (siehe z.B. Bowman u.a., 2000).
- *Ein überzeugter Einsatz für Dezentralisierung und lokale Autonomie.* Die verwandten Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität sorgen für ein Betreuungssystem, das staatlichen und lokalen Ebenen sowie individuellen Anbietern beträchtliche Verantwortung überträgt. Hierin liegen große Risiken, und wir werden später noch die Notwendigkeit für mehr Befugnisse und größere Einheitlichkeit auf nationaler Ebene erörtern, insbesondere in Bereichen, die die Rechte von Kindern betreffen. Jedoch liegen in der Dezentralisierung und lokalen Autonomie auch besondere Stärken, einschließlich der Möglichkeiten für Experimente und Innovation, Reaktionsfähigkeit hinsichtlich örtlicher Bedürfnisse und Gegebenheiten und die Ausübung lokaler Demokratie in den FBBE-Einrichtungen.
- *Offenheit für die Arbeit mit Familien und Gemeinden:* Das OECD-Team konnte nur ein Beispiel für die Zusammenarbeit einer Einrichtung mit Eltern und der Gemeinde besuchen, dabei handelte es sich um die erfolgreiche Mo.Ki-Initiative in Monheim, die den nationalen Preis für Prävention erhalten hat. Jedoch war der Diskurs über eine Zusammenarbeit mit den Eltern in allen Einrichtungen präsent, und wir hatten den Eindruck, dass die Einbeziehung der Eltern praktiziert wird und als selbstverständlich gilt. Diese offene Haltung gegenüber den Eltern steht in positivem Gegensatz zu den eher schulähnlichen Einrichtungen in anderen Ländern, zu denen Eltern wenig Zugang haben und wo diese hauptsächlich über formelle Ausschüsse einbezogen werden (s. Kasten 7 oben).
- *Einsicht in die Notwendigkeit einer Änderung* des Systems, sowohl quantitativ wie qualitativ. Die weit verbreitete öffentliche Besorgnis, etwa mit Blick auf Demographie, Kindheit, Bildung und Gleichberechtigung, hat einem Gefühl der Selbstzufriedenheit in Deutschland wenig Raum gelassen. Es herrscht große Offenheit für Veränderungen, einschließlich eines Ausbaus der FBBE-Leistungen und einer „Betreuung“, die stärker an den Bedürfnissen der Kinder und Familien orientiert ist. Die Wiedervereinigung hat den ABL auch vor Augen geführt, wie ein Ausbau der FBBE aussehen kann; Deutschland befindet sich in der einzigartigen Lage, bereits in einem Teil des Landes eine gut entwickelte Versorgung zu haben. Es herrscht aber auch die klare Erkenntnis vor, dass man nicht nur mehr, sondern auch bessere Leistungen braucht. Diejenigen, die sich für einen Ausbau der FBBE einsetzen, rennen also offene Türen ein. Die Schlüsselfrage heutzutage lautet „wie“ und nicht „ob“.

Es muss auch unbedingt darauf hingewiesen werden, dass die folgenden Kritikpunkte an der deutschen Kindertagesbetreuung nicht nur für Deutschland gelten. In einigen Fällen können sie, aufgrund der

spezifischen deutschen Umstände, von einer ganz bestimmten Qualität sein, aber in der einen oder anderen Form tauchen sie immer wieder in den OECD-Untersuchungen auf.

Ausbau des FBBE-Systems

123. Deutschland ist heute zu der Erkenntnis gelangt, dass sein FBBE-System eines Ausbaus bedarf, sowohl was Quantität wie Inhalte betrifft (der quantitative Aspekt ist für die ABL von besonderer Bedeutung). Dahinter steht ein zweifaches Anliegen: der Bedarf an Kinderbetreuungsmöglichkeiten für berufstätige Eltern, und die Notwendigkeit einer .frühen Förderung Die demographische Tendenz mit sinkenden Kinderzahlen wird die Versorgungslage aufbessern helfen. Auch werden auf verschiedenen staatlichen Ebenen sehr nützliche Initiativen ergriffen, insbesondere das soeben vom Bundestag verabschiedete Gesetz zum Ausbau des Betreuungsangebots für Kinder unter 3 Jahren (ein notwendiger Schritt für den Aufbau eines kohärenten Kinderbetreuungssystems), die von den Ländern in Angriff genommenen Lehr- oder Bildungspläne sowie die verschiedenen Qualitätsprojekte und -initiativen. Andererseits scheint es keine langfristige und kohärente, auf nationaler Ebene abgestimmte Perspektive dafür zu geben, was Deutschland erreichen will und was nötig sein wird, um dieses Ziel zu erreichen. Es scheint beispielsweise kein langfristigeres Ziel zu geben, als bis zum Jahre 2010 230.000 neue Plätze für Kinder unter 3 Jahren zu schaffen – obwohl damit in den ABL ein Versorgungsniveau erreicht wird, das in den NBL längst übertroffen wurde. Ebenso wenig ist klar, wie der Ausbau auf lange Sicht erreicht werden soll, einschließlich etwa einer klaren Bemessung der für das Erreichen dieses Ziels notwendigen finanziellen Mittel. Die Schaffung von 230.000 neuen Plätzen ist verknüpft mit zusätzlichen €1,5 Milliarden, die den Kommunen durch Einsparungen in anderen Sozialprogrammen zur Verfügung stehen sollen; aber die Kommunen, die allerdings seit mehr als 10 Jahren eine Vorhaltepflcht für ein bedarfsdeckendes Betreuungsangebot für Kinder aller Altersgruppen haben, kritisieren, dass dieser Betrag für die Deckung der Kosten nicht ausreichend ist, und dass es, wie bereits erwähnt, ein Missverhältnis zwischen dem bei dem einen Programm eingesparten Betrag und den für die Betreuungsversorgung zusätzlichen Ausgaben geben könnte.

124. Wieder stellt sich die Frage nach der Verantwortung für das Angebot, dem angestrebten Umfang und der angestrebten Qualität dieser Ausweitung. Die Investitionen der öffentlichen Hand in die Versorgung mit FBBE sind gering, sowohl in absoluten Zahlen wie im Verhältnis zu vielen anderen europäischen Ländern. Eine aktive Strategie müsste die gegenwärtige Zuweisung öffentlicher Gelder für FBBE-Leistungen hinterfragen und die Höhe veranschlagen, auf die diese langfristig steigen müssten. Ferner müsste eine solche Veranschlagung die Zusatzkosten berücksichtigen, die bei einer Höherstufung des Ausbildungsniveaus der Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung entstehen können, eine Notwendigkeit, die allgemein erkannt wurde und auf die weiter unten noch einzugehen sein wird.

125. Eine langfristige Perspektive müsste vielleicht auch verschiedene Optionen für die zukünftige Richtung der FBBE-Politik und -Einrichtungen erwägen. Sollte womöglich irgendwann einmal der derzeitige nationale Rechtsanspruch auf einen Halbtagskindergartenplatz ausgeweitet werden, etwa auf längere Zeiten für die 3-6jährigen und/oder für kleinere oder größere Kinder? Sollten vielleicht angesichts der wachsenden Bedeutung des Kindergartens für die frühe Förderung und seiner allgemeinen Verfügbarmachung die Elternbeiträge verringert oder ganz abgeschafft werden (wie in den meisten anderen europäischen Ländern für die 3-6jährigen der Fall)? Sollte man die Elternzeit neu regeln und eine kürzere, aber besser bezahlte Auszeit anbieten, die mit einem Anspruch auf einen Betreuungsplatz verknüpft ist?

126. Wenn die Untersuchergruppe bei seinem Besuch in Deutschland kritische Fragen in dieser Richtung stellte, etwa zur Personalausbildung und den Elternbeiträgen, schlossen die Informanten häufig eine Änderung insbesondere aus Kostengründen aus. Zwar ist dies natürlich eine wichtige Überlegung, die

das Tempo der Veränderungen beeinträchtigen kann, doch der Verweis auf die Kosten scheint symptomatisch für die Schwierigkeiten zu sein, die sich beim Entwickeln einer langfristigen Perspektive einstellen. Vergleiche mit den Ausgaben in anderen Bereichen des Sozial- und Bildungssystems legen nahe, dass die zögerliche Haltung weniger eine Kostenfrage sein könnte, als vielmehr einer Unterschätzung des Mehrwerts der FBBE geschuldet sein könnte (siehe z.B. die von Müller-Kucera in Zürich, 2001, durchgeführte Finanzstudie¹⁹, oder die Studie von Cleveland und Krashinsky in Kanada, 2001: *Our Children's Future*. Für diese kanadischen Volkswirtschaftler lautet die entscheidende Frage: Können wir es uns leisten, *nicht* zu investieren?)

Klare Ziele für das System, verbesserte Pädagogik und Unterstützung der Beschäftigten

127. Ein Ausbau der FBBE erfordert somit nach unserem Dafürhalten eine langfristige Strategie, die eine Vision von dem, was Deutschland im Endeffekt erreichen will, mit einem Programm für den Weg, um dorthin zu gelangen, kombiniert. Benötigt wird auch ein wirksames System für eine Verbesserung der pädagogischen Arbeit in diesen Einrichtungen. Wie wir gesehen haben, wurde in den vergangenen zehn Jahren der pädagogischen Arbeit in den Tageseinrichtungen erhöhte Priorität eingeräumt, ausgelöst durch Debatten über deren Bildungsinhalte und Bildungsqualität. Es werden Bildungs- und Erziehungspläne umgesetzt, neue Methoden der Bewertung entworfen und angewandt und die Weiterbildung gefördert. Was aber zu fehlen scheint, oder zumindest nicht angemessen berücksichtigt wird, ist ein leistungsfähiges System für eine Unterstützung der Beschäftigten bei ihrer täglichen Arbeit und ihren Bemühungen, ihre praktischen Kenntnisse und Fähigkeiten zu verändern und zu verbessern. Es besteht eine Kluft, eine fehlende Verbindung, zwischen dem Inhalt von Plänen, Ausbildung und Bewertung auf der einen Seite, und der alltäglichen Praxis auf der anderen. Insgesamt sind relativ wenige effektive Systeme in Kraft, um die Fachkräfte bei der Analyse, Diskussion, Bewertung und Verbesserung ihrer Praxis zu unterstützen.

128. Ein gutes Beispiel für diese Kluft betrifft die Situation der Fach- oder Praxisberater und -beraterinnen, die von den Landesjugendämtern und freien Trägern beschäftigt werden. Obwohl sie eine gewisse Verantwortung für den praktischen Bereich tragen (sowie die von den Bundesländern gesetzten Standards überwachen), scheint ihre Funktion im Verhältnis zu der tatsächlichen Erfahrung in den einzelnen Einrichtungen sehr peripher – es gibt viel zu wenige dieser Berater und Beraterinnen, so dass sie nur sehr gelegentliche Besuche durchführen können. In einem Bundesland, das großen Wert auf die Verbesserung der FBBE-Leistungen und die Rolle der Fachberater und Fachberaterinnen legt, waren 60 solcher Kräfte für über 1700 Einrichtungen zuständig. Das Endergebnis ist, wie in den meisten anderen Ländern, dass die Beschäftigten in den Einrichtungen ohne die enge und regelmäßige Betreuung durch einen „pädagogischen Berater oder eine Beraterin“ bei ihrer Arbeit zurechtkommen müssen. Sie müssen selbständig die Theorien, Methoden und Ziele implementieren, die in Plänen, ihren Kursen und in verschiedenen Qualitätsinitiativen vorgegeben sind. Dies ist sehr viel verlangt in einem Beruf, der physisch wie mental sehr anspruchsvoll und dabei nicht einmal gut bezahlt ist. Problematisch ist nicht nur

¹⁹ Die Untersuchung von Müller-Kucera und Bauer: *Costs and benefits of childcare services in Switzerland – Empirical findings from Zurich* (2001) (Kosten und Nutzen der Kindertagesbetreuung in der Schweiz – empirische Ergebnisse aus Zürich) zeigt, dass den jährlichen Zuwendungen der Stadt Zürich in Höhe von 18 Millionen SF an die Tageseinrichtungen mindestens 29 Millionen SF aus zusätzlichen Steuereinnahmen und Einsparungen bei Sozialausgaben gegenüberstehen (Müller-Kucera und Bauer, 2001). Wo eine erschwingliche Kinderbetreuung zur Verfügung stand, verdoppelten sich die von Müttern geleisteten Arbeitsstunden fast, insbesondere bei Alleinerziehenden mit einem oder mehr Kindern. Insgesamt führte die öffentlich geförderte Kinderbetreuung zu: 1) Höherer Produktivität und höheren Einnahmen aufgrund des Verbleibs produktiver Kräfte an ihrem Arbeitsplatz; 2) Höheren Beiträgen zur Sozialversicherung und Einsparungen; 3) Weniger Abhängigkeit von Sozialhilfe sowohl während der Erwerbszeit wie im Ruhestand (ohne bezahlbare Kinderbetreuung würden viele Familien unter die Armutsgrenze fallen). Es muss jedoch bedacht werden, dass viele dieser Vorteile an den Staat weitergegeben werden und weniger den Interessen der Kommune dienen.

die zu geringe Zahl an „pädagogischen Beratern und Beraterinnen“, sondern auch die dezentrale Struktur des Systems und die starke Gewichtung lokaler Autonomie, die ein zusätzliches Hindernis für den Wissensfluss zu und von den Erzieherinnen und Erziehern darstellen.

Ambivalenz hinsichtlich Kindertagesbetreuung

129. Ein weiterer Punkt sollte nicht unerwähnt bleiben, da er Einfluss auf die Entwicklung des Systems nimmt. Insbesondere in den ABL ist nach wie vor eine gewisse, durchaus weit verbreitete Ambivalenz in der Haltung gegenüber FBBE-Einrichtungen zu beobachten, die über den „traditionellen“ Halbtagskindergarten hinaus gehen. Diese Angebote können immer noch, nicht zuletzt von Politikern, mit negativem Unterton dargestellt werden, als seien sie ein minderwertiger Ersatz für die herkömmliche Erziehung durch die Eltern (Mutter). Wie viele andere Länder auch, wird Deutschland (zumindest im Westen) für FBBE-Leistungen, und damit auch für Kindheit und Elternschaft, neue Denk- und Sprechweisen entwickeln müssen. Im Lauf der Zeit werden sich neue Normen ausbilden (wie in Ländern wie Dänemark und Schweden, aber auch in den NBL der Fall); aber dies braucht Zeit, Bemühen und die Bereitschaft, den Wert anderer Formen der Kindererziehung anzuerkennen.

Spannungen zwischen nationalen Standards und lokaler Autonomie

130. Wir haben Dezentralisierung und lokale Autonomie bereits als Stärken des deutschen Systems ausgemacht. Damit sie jedoch tatsächlich Stärken und nicht doch etwa Schwächen sind, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens, eine Praktizierung von Vielfalt – ob in der pädagogischen Arbeit oder bei der Bewertung – die gleichzeitig ein gleichmäßig strenges und kritisches Verfahren der Entwicklung und Bewertung aller Ansätze beinhalten müsste. Wir wollen später auf diesen Punkt zu sprechen kommen, nachdem wir ihn bereits in Zusammenhang mit der (fehlenden) Verbindung zwischen Theorie und Praxis angeschnitten haben. Zweitens gibt es durchaus gute Gründe für die Einführung bestimmter gemeinsamer nationaler Standards, insbesondere in den Bereichen, die Gleichheit zwischen den Familien und das Recht der Kinder auf einen Platz und auf Qualität angehen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es, von dem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz abgesehen, wenige Garantien für Familien und Kleinkinder. Es erscheint unangemessen, dass Umfang und Qualität der FBBE höchst ungleich über das Land verteilt sind, und dass Familien in verschiedenen Bundesländern nicht in etwa die gleiche Unterstützung und die gleichen sozialen Chancen und Bildungschancen für ihre Kinder erwarten können.

Gemeinsame nationale Standards

131. Dieser Aspekt gemeinsamer nationaler Standards beinhaltet Fragen nach der Bereitstellung, Finanzierung und bestimmten Bedingungen der FBBE-Leistungen über die Bundesländer hinweg. Nur die Bereitstellung des Kindergartens ist durch eine nationale Norm abgedeckt, in Form eines beschränkten Rechtsanspruchs auf einen Halbtagskindergartenplatz für Kinder ab 3 Jahren. Zwar verpflichtet das Bundesrecht die Kommunalen Gebietskörperschaften bereits seit mehr als zehn Jahren zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Betreuungsplätzen auch für Kinder unter drei Jahren und für Kinder im Grundschulalter. Diese Verpflichtung ist aber in den alten Bundesländern bis jetzt nicht oder nur unzureichend umgesetzt worden. So bestehen zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede, was Qualität und Versorgung angeht. Ebenso unterscheiden sich die Finanzierungsvereinbarungen der einzelnen Länder, einschließlich der Höhe des Elternbeitrags.

132. Langfristig erscheint eine solche Vielfalt inakzeptabel und nicht im Interesse der Kinder und Familien zu liegen. Die FBBE-Einrichtungen arbeiten nach unterschiedlichen Richtlinien und nach

unterschiedlichen Bildungsplänen, wenn auch ein grober gemeinsamer Rahmen existiert. Wo man die Grenze zwischen Vielfalt und Standardisierung ziehen soll, ist eine schwierige Frage, doch die Untersuchungsgruppe sieht keinen Sinn darin, dass es so große Unterschiede bei der Verfügbarkeit von Angeboten über den Kindergarten hinaus, oder, im Bereich des Kindergartens, so unterschiedliche Standards bei grundlegenden strukturellen Fragen der Qualität, beispielsweise hinsichtlich der politischen Vorgaben, Gruppengröße, Betreuer-Kind-Relation und Fortbildung gibt.

133. Unsere Diskussion bezüglich eines gemeinsamen nationalen Rahmens oder gemeinsamer Richtlinien findet vor dem aktuellen Hintergrund vermehrter Forderungen nach einer sogar noch weitergehenden Dezentralisierung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung statt, wobei manche Stimmen für den kompletten Rückzug des Bundes eintreten und andere sogar eine „Kommunalisierung“ der FBBE-Leistungen unterstützen. Bei einer vollständigen Umsetzung würde dies nicht nur der Beteiligung des Bundes, sondern auch dem Beitrag der Länder ein Ende machen, mit bedauerlichen Konsequenzen für die Quantität und Qualität des Kinderbetreuungsangebots. Außerdem hätte die Herausnahme der Bundesebene den Effekt, dass die FBBE-Leistungen von derjenigen Regierungsebene abgekoppelt würden, die mit der Umsetzung der Rechte von Kindern als deutschen Staatsbürgern betraut ist, wobei man insbesondere jene Artikel der UNCRC (UN-Konvention über die Rechte des Kindes) im Sinn haben muss, die sich auf Gerechtigkeit für Kinder und Versorgung der Kinder einschließlich Betreuung, Bildung und Gesundheit beziehen²⁰. Ferner würde eine extreme Kommunalisierung es erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen, gemeinsame Rahmen für kleine Kinder in Deutschland zu schaffen, die Verbesserungen anstoßen und ein gewisses Maß an Gleichheit im ganzen Land gewährleisten würden. Die Untersuchungsgruppe befürwortet das Prinzip der lokalen Zuständigkeit für örtliche Betreuungsangebote, ist aber insgesamt der Ansicht, dass gerade frühkindliche Betreuungsangebote für die Zukunft eines Landes von großer Bedeutung sind, so dass es unbedingt der Mitwirkung von Bund und Ländern bedarf.

134. Aus der Perspektive frühkindlicher Systeme stehen noch weitere Fragen an:

- Wenn eine weitere Dezentralisierung stattfindet, welche Organe übernehmen dann die Infrastruktur von etwas, das zu Recht ein deutsches FBBE-System genannt werden könnte – Politiksteuerung, finanzielle und gesetzliche Regelung, Datensammlung und Qualitätsüberwachung? Es ist zu bezweifeln, dass kleine Kommunen derartige Funktionen auf eine kosteneffektive Weise versehen könnten. Selbst der derzeitige Stand der Datensammlung und Kontrolle der Einrichtungen lässt vermuten, dass den Bundesländern sehr geholfen wäre, wenn die Bundesregierung die grundlegenden Aufgaben auf Systemebene übernehme.
- Ein zweiter Aspekt in Zusammenhang mit einer unregulierten Dezentralisierung ist die Möglichkeit, dass einzelne Kommunen mit geringem Interesse an einer Versorgung mit FBBE-Leistungen aus dem derzeitigen gemeinnützigen System ausscheren würden. Für Gemeinden mag es attraktiv sein, die Kinderbetreuung in ein Marktsystem zu überführen, doch wie bereits in der Einleitung zu diesem Kapitel festgestellt, kann dies erhebliche Nachteile mit sich bringen, nicht zuletzt für gering verdienende und zugewanderte Bevölkerungsschichten. Dies sind genau die Gruppen, deren Kinder von Anfang an Unterstützung und sozio-pädagogische Betreuung und Förderung benötigen. Diesbezüglich könnte es aufschlussreich sein, sich die Erfahrungen anderer Länder anzusehen (siehe z.B. die OECD-Berichte über Australien, Großbritannien und die USA unter <http://www.oecd.org/edu/earlychildhood>). Die Möglichkeit einer Privatisierung des Kinderbetreuungssystems hat häufig schon zu einer Verbreiterung des Angebots geführt, kann aber andererseits auch eine allgemeine Herabsetzung der Standards und eine Verwässerung der

²⁰ Für den UN-Ausschuss über die Rechte des Kindes fällt die Umsetzung dieser Artikel unter die Verantwortung des Bundes, auch wenn für viele Aspekte der Konvention die Gemeinden zuständig sind.

Bildungsvision für kleinere Kinder mit sich bringen sowie die Kluft zwischen der „Kinderbetreuung“ und dem öffentlich finanzierten Kindergartensystem weiter vertiefen. Untersuchungen in Kanada und anderen Ländern belegen in der Tendenz solche Entwicklungen (Doherty u.a. 2001).

Die Beziehung zwischen Kindertagesbetreuung, Schule und der „Betreuung“ von Schulkindern

135. Die neue Betonung der Bildungsrolle der Kindertagesbetreuung und einer engeren Zusammenarbeit mit der Schule im Kontext der PISA-Ergebnisse wirft kritische Fragen zu der Beziehung zwischen FBBE-Einrichtungen und der Pflichtschule auf. Ehe wir diesen Aspekt für Deutschland erörtern, möchten wir an die Worte des OECD-Berichts *Starting Strong* (OECD, 2001) erinnern:

Kleine Kinder haben sehr vielfältige Bedürfnisse, und es besteht die Gefahr, dass eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Schulen und der FBBE zu einem schulartigen Herangehen an die frühkindliche Betreuung führen könnte. Druck von oben auf die Kindertageseinrichtungen, Inhalte und Methoden der Grundschule zu übernehmen, wirkt sich nachteilig auf den Lernprozess kleiner Kinder aus. Daher ist es wichtig, dass die frühe Kindheit nicht nur als Vorbereitung auf die nächste Bildungsstufe (oder gar auf das Erwachsenenalter) gesehen wird, sondern auch als ein ganz eigenständiger Lebensabschnitt, in dem die Kinder ihr Leben ausleben. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Schulen ist eine positive Entwicklung, solange der besondere Charakter und die Traditionen der Qualität frühkindlicher Praxis dabei erhalten bleiben (ebd. 129).

136. Deutschland muss sich, wie viele andere Länder auch, dieser Beziehung stellen. So schreibt etwa Oberhuemer (2004):

eine positive Folge aus dem PISA-Debakel ist, dass sowohl die Schulen wie frühkindliche Tageseinrichtungen jetzt dabei sind, ihre jeweiligen Rollen neu zu überdenken. Zweifellos müssen Tageseinrichtungen kritisch beleuchten, wie sie kindliches Lernen effektiver unterstützen können und wie diese Arbeit effektiver nach außen transportiert werden kann. Ebenso stehen die Schulen nun in dem Prozess, ihre traditionellen Rollen zu überprüfen, und es gibt Anzeichen eines beginnenden Dialogs über übergreifende Rollen (18).

137. Die Frage, die sich heute in Deutschland stellt, ist, ob das Überdenken der Beziehung zwischen der Kindertagesbetreuung und den Schulen das hervorbringen wird, was in dem oben genannten OECD-Bericht gefordert wurde – “eine starke und gleichberechtigte Partnerschaft”, die das vermeidet, was an anderer Stelle als eine “Verschulung” der FBBE durch den mächtigen Schulsektor bezeichnet wurde, der ja mit einem eng gefassten Bildungskonzept arbeitet. Wenn dies eintritt, könnte es nicht nur sein, dass FBBE-Einrichtungen ein beschränktes Konzept von Bildung entwickeln, sondern auch Gefahr laufen, ihren holistischen, sozialpädagogischen Ansatz für die Arbeit mit Kindern, Familien und Gemeinschaften zu verlieren. Aufgaben, die über eine eng ausgelegte Bildungsvorbereitung für die Schule hinausgehen, könnten dann zu reinem Beiwerk werden, anstatt den wesentlichen Teil der Arbeit in den Einrichtungen darzustellen, und sich nur an bestimmte Kinder richten, anstatt Teil der Arbeit mit allen Kindern zu sein.

138. Die neue Debatte wirft ein Schlaglicht auf die Bildungsaufgabe der Kindertageseinrichtungen und unterstreicht die Notwendigkeit einer Infrastruktur und von Verfahren, die nicht nur die Entwicklung des Bildungselements ihrer Arbeit, sondern auch aller Aspekte ihrer sozialpädagogischen Arbeit unterstützen. Gleichzeitig wirft sie das Schlaglicht auch auf die Schulen: Müssen diese in ihrem Ansatz „sozialpädagogischer“ werden? Müssen sie sich sowohl inhaltlich als auch methodisch ändern, nicht zuletzt für Kinder aus einkommensschwachen Familien, während sie die Erwartungen für diese Kinder hoch halten? Wenn Kindergärten mehr Aufmerksamkeit darauf verwenden sollen, die Kinder auf die Schule vorzubereiten, müssen dann nicht auch die Schulen mehr Aufmerksamkeit darauf verwenden, sich besser auf die Kinder vorzubereiten?

139. Diese Fragen werden von vielen Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung gestellt, die sich eine bessere Zusammenarbeit zwischen sich und den Lehrern bzw. Lehrerinnen und zwischen ihren Einrichtungen und Schulen wünschen. Dies wurde von der Leiterin einer altersübergreifenden Einrichtung, die sowohl Schulkinder wie auch jüngere Kinder aufnimmt, zum Ausdruck gebracht. In dem Hortbereich der Einrichtung werden die Kinder bei den Hausaufgaben betreut. Die Leiterin sagte, sie würde es begrüßen, wenn die Schulen Hausaufgaben stellten, die auf das einzelne Kind ausgerichtet sind, stattdessen aber geben die Schulen Standardhausaufgaben für alle Kinder. Sie fügte hinzu, dass, anders als die FBBE-Einrichtungen, „die Schulen nicht das individuelle Kind im Blick haben.“ Deren Vorstellung von Bildung beschränke sich darauf, „den Kindern Wissen einzutrichtern“.

140. Das OECD-Team weiß natürlich, dass dies weder auf gute Schulen noch auf gute Lehrer und Lehrerinnen zutrifft. Tatsächlich sind sich viele der Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung bewusst, dass sich zumindest in einigen Schulen Veränderungen abzeichnen, vor allem in den beiden ersten Klassen; Veränderungen, die die Schulen näher an den sozialpädagogischen Ansatz der Kindergärten heranrücken. Diese einigermaßen widersprüchliche Situation wurde von den Eltern und Beschäftigten einer Einrichtung, die wir in den NBL besuchten, diskutiert. Sie erzählten von guten Beziehungen zu und Zusammenarbeit mit örtlichen Schulen, wobei Beschäftigte der Einrichtung und der Schulen einander besuchten, sich über die Kinder unterhielten, die kurz vor der Einschulung standen, und wiederum Kinder, die gerade erst eingeschult worden waren, ihren alten Kindergarten besuchten, um den Kleineren von der Schule zu berichten.

141. Andererseits hatten die Eltern und Betreuer der Einrichtung den Eindruck, dass die Schule einen bestimmten Ansatz verfolge, dem sie sich in der Einrichtung zu widersetzen suchten. Stattdessen waren sie bemüht, die Lehrer und Lehrerinnen davon zu überzeugen, den sozialpädagogischen Ansatz der Einrichtung zu übernehmen, zumindest in den beiden ersten Klassen. Sie meinten, die Schulen wären gerade erst dabei, dies zu beherzigen, und änderten allmählich ihre Arbeitsweise, um sich mehr den besonderen Bedürfnissen der Kinder und ihrer Entwicklung zu öffnen – kurz, das Kind mehr als ein Individuum zu behandeln. Was man bräuchte, so die Betroffenen in den Einrichtungen, sei ein Modellprojekt, das auf eine Veränderung der ersten Schuljahre ziele. Zusammen mit den Diskussionen über die Bildungsrolle von Kindergärten sind dies womöglich Anzeichen für eine sich langsam herausbildende neue Beziehung, wenn auch in einem noch frühen und fragilen Stadium.

Ganztagschule und Hort

142. Eine weitere Entwicklung, die zu Veränderungen im Schulwesen – oder zu einer stärkeren Verschulung – führen könnte, ist die Tendenz zu Ganztagschulen, eine Politik, die von der Bundesregierung und den meisten Bundesländern aktiv unterstützt wird. Eine wahrscheinliche Folge dieser Entwicklung dürfte eine Verringerung des Hortangebots sein, hauptsächlich aus Gründen der höheren Kosten. Die Betreuerinnen und Betreuer in außerschulischen *Horten* stehen dieser Aussicht oft kritisch gegenüber und äußerten die Besorgnis, dass ein in die Schule verlagertes Angebot den Kindern nicht dieselben pädagogischen Möglichkeiten würde bieten können und stattdessen ein eintönigeres Umfeld mit dem Schwerpunkt auf Obhut und Erledigung der Hausaufgaben bedeuten könnte.

143. Andererseits waren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus einem anderen Bundesland, das aktiv an einem Programm für Ganztagschulen arbeitet, sehr um eine andere Darstellung der Dinge bemüht. Sie verwiesen darauf, dass das Konzept der Ganztagschule noch vor einigen Jahren umstritten war, dass es aber heute (angesichts einer wachsenden Zahl berufstätiger Mütter und der PISA-Debatte) sehr an Popularität gewonnen habe, teils weil diese Schulen mehr Zeit zum Lernen böten. Sie unterstrichen jedoch auch, dass das Konzept in ihren Augen die Entwicklung einer qualitativ anderen Form von Schule bedeute, die den Kindern mehr Zeit zur Entspannung und mehr Möglichkeiten für die Entwicklung ihrer vielen

Begabungen bietet sowie ein neues, gleichberechtigtes Verhältnis zwischen Lehrern bzw. Lehrerinnen und anderen Berufsgruppen, die mit Kindern arbeiten, herstellen würde. Sie wünschen sich, dass die Schule und der sozialpädagogische Ansatz der Tageseinrichtungen für Schulkinder zusammengeführt werden und die Eltern zu mehr Interesse und Anteilnahme ermuntert werden. Die Erfahrungen in den NBL zeigen auch, dass der in die Schule integrierte *Hort* ein funktionsfähiges Modell ist, das es sowohl den Schulen wie den *Horten* erlaubt, ihre jeweils eigene Pädagogik zu entwickeln.

144. Wenn aber nun die Beziehung zwischen Schule und FBBE-Einrichtungen auf der Tagesordnung steht, mit der Einsicht, dass eine ausgewogenere Beziehung, die von beiden Seiten Änderungen verlangt, vonnöten ist, so müssen hierfür einige Hürden genommen werden. Erstens stellen die Schulen mächtigere und prestigeträchtigere Institutionen dar, und Lehrer und Lehrerinnen sind eine einflussreichere und gesellschaftlich angesehenere Berufsgruppe als *Erzieherinnen* und *Erzieher*, mit wesentlich höherer Ausbildung, besserer Bezahlung und höherem Status. Dies dürfte also keine ideale Basis sein, um eine „starke und gleichberechtigte Beziehung“ zwischen zwei Systemen herzustellen.

145. Zweitens sind die Zuständigkeiten für die FBBE-Einrichtungen und die Schulen getrennt verteilt. Es besteht eine Zuständigkeit des Bundes für die Kindertagesbetreuung im Sinne einer Rahmengesetzgebung für die Kinder- und Jugendhilfe. Die Schulen hingegen fallen unter die ausschließliche Verantwortung der Bundesländer im Rahmen des Bildungssystems. Zudem bestehen zwischen den Ländern wiederum Unterschiede dahingehend, ob deren Zuständigkeit für die FBBE dem Bildungs- oder einem anderen Ressort zugeordnet ist. Und schließlich liegt die Versorgung mit und die direkte Finanzierung von FBBE-Einrichtungen bei wieder einer anderen Verwaltungsebene, nämlich den Kommunen und den *freien Trägern*.

Übertragung der Zuständigkeit für die FBBE auf das Bildungssystem?

146. Während ihres Besuchs stellte die Untersuchungsgruppe fest, dass mehrere Bundesländer die Zuständigkeit für die FBBE organisatorisch in das Bildungsministerium des Landes verlagert hatten. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Aufgaben der Bildung einerseits und der Jugendhilfe andererseits in den Ländern z.T. in einem gemeinsamen, z.T. in unterschiedlichen Ressorts angesiedelt sind. Es wurde also die Frage gestellt, ob eine ähnliche Verlagerung nicht auf Bundesebene vorgenommen werden sollte. Diese Frage ist in allen Ländern von komplexer Natur, und ist in Deutschland, wie unsere obigen Ausführungen bereits gezeigt haben, aufgrund der politischen und juristischen Implikationen noch komplizierter. Nach derzeitigem Stand der Dinge würde eine Verlagerung der FBBE von der Kinder- und Jugendhilfe zur (schulischen) Bildung nicht einfach nur eine Verschiebung der Bundesverantwortung für die Kindertagesbetreuung von einem Ministerium zu einem anderen nach sich ziehen. Im deutschen Kontext würde – wegen des Fehlens einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der schulischen Bildung – eine Verlagerung zur Bildung mit der Zuständigkeit der Länder keine Fortschritte hinsichtlich der unterschiedlichen Standards und der unterschiedlichen Bedingungen und Chancen für das Aufwachsen von Kindern bringen. Sofern nicht eine Änderung der Kompetenzordnung zugunsten des Bundes ins Auge gefasst würde, könnte es noch zu einer Verstärkung unterschiedlicher Standards bei frühkindlichen Betreuungsangeboten zwischen den Bundesländern und teilweise zwischen den Kommunen kommen.

147. In Schweden etwa, wo die Kindertagesbetreuung (einschließlich Schulkinder) dem nationalen Bildungsministerium untersteht, wird dies als der erste Schritt für lebenslanges Lernen gesehen. Eine bessere Finanzierung, geringere Kosten für die Eltern, eine bessere Ausbildung der Betreuer und ein allgemeiner Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder ab 12 Monaten – all dies folgte aus der Verlagerung der Zuständigkeit für die Betreuung vom Sozialwesen auf die Bildung, womit eine Basis für eine stärkere und gleichberechtigte Partnerschaft zwischen FBBE und Schulen gegeben ist.

Entsprechend wurde investiert. Derartige Folgen stellen sich jedoch nicht zwangsläufig ein. Die in Schweden beobachteten Entwicklungen würden nach einer Zuständigkeitsverlagerung der FBBE auf die Bildung in deutschen Bundesländern wegen der anderen Ausgangsbedingungen ausbleiben.

148. Zusammengefasst gibt es eine einfache Antwort auf die Frage. Vieles hängt von der Tradition eines Landes, dem Einfluss und der fachlichen Qualität der jeweiligen Ministerien ab, sowie von den Wünschen der Eltern. Ein Land wie Finnland etwa hat die FBBE im Sozialressort belassen, und die Kinder schneiden bei Bildungstests (einschließlich PISA) an Grund- und weiterführenden Schulen hervorragend ab. Die Verlagerung zur Bildung birgt auch Risiken: erstens die Gefahr eines Verschulungsprozesses, d.h., die FBBE-Einrichtungen würden den Schulen ähnlich. In einem verbundenen System muss eine solche Entwicklung nicht zwangsläufig sein, doch ungünstige Betreuer-Kind-Relationen und der Verlust der sozialpädagogischen Tradition sind in vielen Ländern Merkmale der Vorschule. Ohne eine gute Leitung können derartige "Schulen" zu geschlossenen Institutionen werden, die akademischen Programmen folgen, zum Nachteil der breiter angelegten – und ebenso wichtigen – Ziele frühkindlicher Tageseinrichtungen, nämlich Gesundheit und Wohlergehen der Kinder, eine aktive, an Gleichaltrigen orientierte Sozialisation; eine umfassende Bildung (Bildung im ursprünglichen Sinne verstanden) der Kinder, und ein aktiver Bezug der Pädagogen zu Familien und der Gemeinschaft.

149. Was vermieden werden muss, ist eine Aufteilung der FBBE, d.h. wenn das Bildungsressort für den Kindergarten und ein anderes Ministerium für die Krippen zuständig wäre, als ob frühkindliches Lernen erst mit drei Jahren einsetzen würde! Eine unbedachte Verlagerung von Kindergärten in den Bereich Bildung zum Beispiel könnte dazu führen, dass die FBBE gegenüber dem mächtigen Schulsystem als ungeliebtes Mauerblümchen vor sich hin vegetiert und FBBE-Personal zu einer kleinen und ausgegrenzten Gruppe wird, die sich anstrengen muss, überhaupt noch gehört zu werden. Dies könnte sich sowohl auf den Kindergarten wie auf andere FBBE-Einrichtungen negativ auswirken, hinsichtlich der Bedeutung der vorschulischen Förderung insgesamt und auch hinsichtlich der sozialen Bedeutung und Stellung des Personals in den Einrichtungen.

150. Darüber hinaus, und was noch schwerwiegender ist, hatte die Aufteilung des Systems in zwei Bereiche häufig schon zur Folge, dass die „Betreuung“ für Kinder unter 3 Jahren schlechten Qualitätsvoraussetzungen unterworfen wurde, etwa geringen Investitionen, einem niedrigen Ausbildungsniveau und schlechter Bezahlung der Beschäftigten, sowie dem Fehlen einer Bildungsvision. Situationen dieser Art können die öffentliche Kinderbetreuung in die Nähe von Fürsorgeleistungen rücken, die auf Familien mit niedrigem Einkommen beschränkt sind, und Eltern aus der Mittelschicht dazu veranlassen, nach alternativen Einrichtungen zu suchen, die sie dann häufig auf dem privaten, nicht regulierten Markt finden. Die gemeinsame „Betreuung“ von Kindern aus allen sozialen Schichten, die staatliche Systeme in egalitären Demokratien ja anstreben, wäre dann nicht mehr gegeben. In Extremfällen können sich dualistische Denkweisen in der Gesellschaft festsetzen – öffentlich versus privat, häusliche Betreuung versus Betreuungseinrichtung, Kindergarten versus Schule. Eine langfristige, intelligentere Vision von frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, unter welcher Zuständigkeit auch immer, sollte in der Lage sein, zu anderen Ergebnissen zu kommen.

Die Beschäftigten

151. Es herrscht weithin Einigkeit darüber, dass die derzeitige Ausbildung der *Erzieherinnen* und Erzieher unangemessen ist, wobei viele Fachleute der Ansicht sind, sie sollte auf einer höheren Bildungsebene, der *Fachhochschule*, stattfinden. Diese Frage gewinnt zusehends an Bedeutung, je höher die an die Betreuer gestellten Erwartungen werden – den Familien Unterstützung zu geben, mit Eltern zusammenzuarbeiten, Bildungsarbeit zu entwickeln, Kinder und deren Entwicklung zu beobachten und zu dokumentieren, die eigene Arbeit kritisch zu beleuchten und verschiedene Bewertungsmethoden zu

verstehen und anzuwenden. Trotz vieler Debatten und Empfehlungen seitens verschiedener Fachorganisationen sieht der neue Rahmenplan für die Ausbildung von *Erzieherinnen* und *Erziehern*, den die Ständige Konferenz der Kultusminister im Jahr 2002 beschloss, keine nennenswerten Änderungen vor. Einer der Gründe dafür, dass das Ausbildungsniveau nicht angehoben wird, ist die Kostenfrage, doch die Verantwortlichen wenden auch ein, dass die Verlegung der Ausbildung in eine höhere Bildungsinstitution nicht zwangsläufig eine Qualitätsverbesserung mit sich bringen muss. Zudem wird darauf hingewiesen, dass eine Änderung in diese Richtung komplexe Auswirkungen innerhalb des deutschen Systems (oben erörtert) nach sich ziehen könnte.

152. Die gegenwärtige Debatte konzentriert sich auf das zukünftige Niveau der Ausbildung und die damit verbundenen nachgelagerten Kosten – eine Debatte, bei der die Frage danach, ob sich die derzeitige Regelung überhaupt beibehalten lässt, übersehen werden könnte. Die gegenwärtige Situation der Personalbeschaffung stellt sich im Wesentlichen so dar, dass Auszubildende und Beschäftigte aus einer Gruppe junger Frauen mit niedrigeren Schulabschlüssen stammen – eine Gruppe, deren Zahl zusehends kleiner wird, da immer mehr Frauen eine höhere Schulausbildung anstreben. Dies führt zu der wichtigen Frage: *Wer wird zukünftig mit kleinen Kindern (und auch anderen Gruppen wie etwa alten Menschen) arbeiten?* Bislang hatte man in Deutschland noch Spielraum aufgrund der relativ wenigen Einrichtungen in den ABL und vermehrter Personalkürzungen in den NBL. Frisch ausgebildete *Erzieherinnen* und *Erzieher* im Osten müssen sich nach alternativen Tätigkeiten umsehen oder sich um eine Anstellung in Einrichtungen im Westen bemühen. Diese Situation wird jedoch bald nicht mehr gegeben sein. Die Zahl der Einrichtungen in den ABL nimmt zu, und die Einrichtungen in den NBL stellen derzeit, zum ersten Mal seit Jahren, wieder ein. Da zudem viele der Beschäftigten in den NBL jenseits der 40 sind, fällt ein großer Teil des Personals in den kommenden Jahren wegen Eintritts in den Ruhestand weg. Ohne eine eingehende Untersuchung dieser Frage lässt sich schwerlich eine seriöse Prognose abgeben, doch der Aspekt der Aufrechterhaltbarkeit der gegenwärtigen Personalbeschaffungs- und Ausbildungsregelung muss nach Ansicht des OECD-Teams sehr genau geprüft werden.

Die Rekrutierung von Männern

153. In allen Ländern sind die Männer eine bislang noch ungenutzte Personalressource. Für eine vermehrte Rekrutierung von Männern sprechen jedoch nicht nur der erhöhte Bedarf an Arbeitskräften, sondern auch soziale, kulturelle und pädagogische Gründe mit Blick auf eine Diversifikation des Betreuungspersonals und eine vermehrte Einführung von Männern in die Arbeit mit Kindern. In den skandinavischen Ländern, wo mehr Männer als anderswo eingestellt werden, scheint deren Rekrutierung mit der sozialpädagogischen Tradition verknüpft, die eine breit ausgerichtete pädagogische Tätigkeit mit vielen verschiedenen Einsatzmöglichkeiten begünstigt. Im Bereich frühkindlicher Erziehung könnte es auch Zusammenhänge mit der Bezahlung geben und damit, wie die Programme konzipiert sind. Bisher hat man sich in Deutschland, wie auch in vielen anderen Ländern, noch nicht ernsthaft mit der Frage befasst, wie man mehr Männer in die Kindertagesbetreuung bringt. Der Mangel an männlichen Beschäftigten wird fast überall bedauert, doch fast nirgends werden Maßnahmen ergriffen, um in der Ausbildung und Beschäftigung ein ausgewogeneres Zahlenverhältnis zwischen den Geschlechtern herzustellen. Während unseres Besuchs stießen wir nur auf eine örtliche Schulungsinitiative, die sich eigens an Männer richtete: Das Projekt „Junge Männer arbeiten im Kindergarten“ in Brandenburg hat zum Ziel, arbeitslose junge Männer für die Tätigkeit im Kindergarten zu interessieren und sie dabei gleichzeitig durch die praktische Arbeit zu qualifizieren.

Die Rekrutierung von Erzieherinnen und Erziehern mit Migrationshintergrund

154. Ebenso ist es angesichts der wachsenden Zahl von Migrantenkindern in den Tageseinrichtungen angebracht, dafür zu sorgen, dass Personal mit Migrationshintergrund angemessen repräsentiert ist, nicht nur als Helferinnen und technisches Personal, sondern auch als Erzieherinnen und Erzieher, Sozialpädagoginnen und -pädagogen und Leiterinnen oder Leiter. Auch hier konnten wir keine Zahlen über den Beschäftigtenanteil mit Migrationshintergrund in Kindergärten und der Kinderbetreuung finden, und Strategien, wie man junge Pädagoginnen und Pädagogen mit diesen Hintergründen in die Einrichtungen bringen kann, werden kaum diskutiert. Die Erfahrungen, die man in anderen Ländern mit gemischter Bevölkerung gemacht hat, zeigen, dass Migrantenfamilien ihre Kinder bis zur Einschulung häufig zu Hause lassen, da die Eltern befürchten, dass ihre Kinder in monokulturellen Kindergärten von der eigenen Sprache und Kultur entfremdet werden. Die Gegenwart von Erzieherinnen und Erziehern aus Minderheitengruppen wird dagegen als eine Beruhigung empfunden und als ein Zeichen für Offenheit, Vielfalt und die Relevanz von Kinderbetreuungseinrichtungen gewertet. Zudem sind Erzieherinnen und Erzieher mit Migrationshintergrund wichtige Rollenvorbilder für die kleinen Kinder bei ihrer „Betreuung“ und Erziehung.

Tagesmütter

155. Ein letzter Personalaspekt betrifft die Situation der *Tagesmütter*. Diese nehmen derzeit eine wichtige Funktion wahr, insbesondere bei der „Betreuung“ von Kindern unter 3 Jahren, und die Bundesregierung rechnet damit, dass sie bei der Ausweitung der FBBE eine große Rolle spielen werden. Diese Rolle geht über die der Tagesmutter als Ersatzmutter hinaus und dürfte von eher sozialpädagogischer Prägung, vergleichbar mit der der Tageseinrichtungen, sein, einschließlich einer Bildungsfunktion. Dies wirft die Frage auf, ob und wie Einzelbetreuerinnen, mit wenig Kindern, in den Stand versetzt werden können, diese Rolle auszufüllen, und warum sie – zumindest bisher aus einer Regulierung ausgenommen werden (sofern sie nicht vier oder mehr Kinder betreuen). Außerdem stellt sich die Frage nach Bezahlung und Status. Beides ist, wie wir gesehen haben, derzeit extrem niedrig angesiedelt, und tatsächlich werden Tagesmütter eher als informelle Betreuerinnen denn als Fachkräfte mit einem richtigen Beruf betrachtet. Eine Tagesmutter in Deutschland könnte heutzutage nicht von ihrer Tätigkeit leben. Auch hier wird man bei der Suche nach einer langfristigen Perspektive für Deutschland die Frage mit einbeziehen müssen, wie diese Gruppe der FBBE-Beschäftigten eine bessere Ausbildung und Unterstützung (und es gibt bereits Ansätze für gute Modelle, wie dies zu bewerkstelligen wäre, insbesondere das bereits weit verbreitete Curriculum zur Qualifizierung von Tagesmüttern des DJI) sowie eine gesicherte und bessere Bezahlung auf dem regulären Arbeitsmarkt einschließlich aller geltenden Sozialleistungen und Bedingungen erhalten kann. Die Untersuchungsgruppe hofft, dass das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten hier wichtige Hinweise für eine bessere Entwicklung der Tagespflege geben wird²¹.

Finanzierungsfragen

Gesamtausgaben

156. Der Hintergrundbericht und ein Experte für FBBE-Finanzierung nannten jeweils eine Zahl von 11,5 Milliarden € die für Betreuungsleistungen im Jahr 2000 aufgewendet worden waren. Der Experte fügte hinzu, dass sich diese Zahl zusammensetzte aus 9,3 Milliarden € aus öffentlichen Mitteln und der

²¹ Jurczyk, K. /Rauschenbach, T. /Tietze, W. u.a.: Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung. Die Zukunft öffentlich regulierter Kinderbetreuung in Privathaushalten. Weinheim/Basel 2004

Rest auf Eltern und nicht-staatliche Träger entfiel. Er wies aber auch darauf hin, dass die Zahl nur eine Schätzung sei und durchaus zu tief gegriffen sein könnte. Geht man von diesem Betrag aus, so belaufen sich die öffentlichen Mittel für FBBE in Deutschland auf rund 0,42 des BIP, womit Deutschland – der Beitrag der Eltern und Träger nicht eingerechnet – unter der durchschnittlichen Ausgabenhöhe der OECD-Länder läge und weit unter der Höhe der Ausgaben, die die Nachbarländer aufbringen, wo FBBE-Einrichtungen für Kinder zwischen 3 und 6 grundsätzlich kostenlos sind. Rechnet man die Beiträge der Eltern und der Träger hinzu, machen die Ausgaben und Einnahmen der Tageseinrichtungen für Kinder zusammen 11,5 Mrd. € oder einen Anteil von 0,57% des BIP aus.

Unterschiedliche Ausgabenhöhe und Finanzierungsregelungen zwischen den Bundesländern

157. Die Länder und Kommunen sind verantwortlich für die Finanzierung von FBBE-Angeboten in Deutschland. Dies hat eine Vielfalt an Formeln für die Zuweisung von Mitteln und Unterschiede bei der Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen staatlichen Ebenen, nicht-staatliche Träger und Eltern zur Folge. Wir haben bereits gesehen, wie unterschiedlich sich der Kostenanteil der Kommunen (zwischen 30% und 83%) und Eltern (zwischen 89% der laufenden Kosten bis zu 20%) in den verschiedenen Ländern gestaltet (siehe Kasten 3). Was Regulierungen betrifft, so kontrollieren die meisten Bundesländer nur die vom Staat geleisteten Subventionen, während die Kommunen häufig selber entscheiden können, wie und in welchem Umfang sie die Anbieter unterstützen wollen. Dies führt zu unterschiedlichen Niveaus bei den finanziellen Mitteln wie auch bei Qualität und Zugang in verschiedenen Regionen Deutschlands, und sogar zwischen Kommunen in ein und demselben Bundesland.

158. Laut einigen von der Untersuchergruppe befragten Experten hat diese Situation negative Konsequenzen für kleine Kinder und ihre Familien. Eine Folge, die sich insbesondere aus dem geringen Finanzierungsniveau für Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren in den ABL ergibt, ist, dass im Land ganz unterschiedliche Bedingungen für eine ausgewogene Verteilung von Familienarbeit und Berufstätigkeit für die Eltern herrschen. Auch hier werden wieder Qualitätsinitiativen, wie etwa die derzeitige Tendenz zu der Formulierung und Umsetzung von Bildungsplänen in den einzelnen Bundesländern, je nach Standort durch Mittelzuweisungen ergänzt oder nicht. Von noch größerer Bedeutung ist, dass die großen Unterschiede beim Finanzierungsumfang auch die Mittel für Kinder aus Familien mit geringem Einkommen und Migrantenfamilien betreffen. Die Untersuchergruppe erfuhr, dass die für diese Kinder benötigten zusätzlichen Betreuerinnen und Betreuer sowie Mittel nicht in jeder Gemeinde einkalkuliert werden. Unter solchen Gegebenheiten kann die Entwicklung kleiner Kinder mehr davon abhängen, wo diese leben, als von einer umfassenden landesweiten Politik für den Umgang mit zusätzlichen Lernbedürfnissen – ein Problem, das in Ländern mit hohem Migrantenanteil oder hohem Anteil an Familien mit geringem Einkommen ein Eingreifen der Zentralregierung erfordert.

159. Die Situation könnte durch neue Ansätze bei der Finanzierung der Einrichtungen sogar noch schlimmer werden. Während es bislang üblich war, öffentliche Fördergelder auf Grundlage der Istkosten je angebotener Gruppe zu berechnen (z.B. ein Kindergarten mit 2, 3 oder 4 Kindergruppen), tendiert man gegenwärtig dazu, die Gelder anhand der Zahl der tatsächlich anwesenden Kinder zuzuweisen und einen nominellen (oder durchschnittlichen) Satz pro Betreuungsplatz anzuwenden. Nach Meinung verschiedener Informanten würde dieses System eine Einrichtung mit erfahreneren und daher teureren Beschäftigten benachteiligen. Eine weitere Folge dieser Entwicklung wäre, dass die Anbieter ein höheres Risiko tragen, da sie finanzielle Verluste machen, wenn sie nicht das ganze Jahr lang alle Plätze besetzen können oder wenn sie Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen annehmen, etwa Kinder aus Familien mit geringem Einkommen oder mit Deutsch als Zweitsprache.

160. Die unterschiedlichen finanziellen Regelungen führen auch zu Unsicherheiten für die freien Träger. So erhalten in manchen Bundesländern die Träger nur 20% der Personalkosten vom Land und sind

gezwungen, über den Rest mit den Kommunen zu verhandeln. Derartige Verhandlungen bringen Transaktionskosten mit sich, es gibt jedoch wenige Daten über derartige Kosten, wie im Übrigen auch über die Realkosten der von den Trägern geführten Einrichtungen wenige Daten vorliegen. In wieder anderen Fällen kann es sein, dass die Träger 100% der Kosten erstattet bekommen, aber – soweit wir beurteilen konnten – ohne einen Zusammenhang zwischen diesen öffentlichen Geldern und den zu erzielenden qualitativen Ergebnissen. Tatsächlich schienen die Diskussionen über die Finanzierungsfrage mehr um Fragen der Betriebsführung und um eine Ausweitung des Zugangs zu kreisen als um die qualitativen Ergebnisse für Kinder und Familien. In diesem Umfeld hat man sich den Bemühungen um eine Verbesserung der Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten – die für Qualität unerlässlich ist – auf Länder- und Gemeindeebene stets widersetzt. Die Ziele von FBBE schienen häufig eher vom aktuell verfügbaren Budget bestimmt als von dem Bemühen, das Budget auf die wachsenden Herausforderungen und Qualitätsanforderungen heutiger Tageseinrichtungen abzustimmen. Die im Jahr 2001 gestartete Nationale Qualitätsinitiative bietet Anlass zu der Hoffnung, dass dieser Ansatz eine Änderung erfahren wird und dass die Ausbildung, eine systematische partizipierende Bewertung und die Dokumentation der Qualität mehr Beachtung finden werden.

Die Perspektive einer „Kommunalisierung“ der Finanzierung

161. Eine weitere Tendenz, die sich gerade erst abzeichnet, ist die, was man eine „Kommunalisierung“ der Finanzierung nennen könnte. Dies bedeutet, dass sich ein Bundesland aus seiner direkten Rolle bei der Finanzierung zurückzieht und die Mittel stattdessen an die Kommunen übergibt, die dann die komplette öffentliche Finanzierungsrolle ausüben. Wie aber auch Bundesmittel nicht zweckgebunden an andere staatliche Ebenen zugewiesen werden können, so können auch transferierte Landesmittel nicht für FBBE-Zwecke gebunden werden. Das heißt, es steht den Kommunen frei, über die Verwendung der Gelder zu entscheiden. Dieses neue System war erst kürzlich in einem der von uns besuchten Bundesländer eingeführt worden: Nach Inkrafttreten eines neuen Gesetzes im Jahr 2004 hat das Land Baden-Württemberg die vollständige Finanzierungsverantwortung für die FBBE-Einrichtungen den Gemeinden übertragen und stellt ihnen für diesen Zweck im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes ab 2004 jährlich 394 Millionen € zur Verfügung. Viele Experten haben diese Entwicklung kritisiert, da auf diese Weise die Qualität der Kinderbetreuung in die Abhängigkeit der politischen Prioritäten oder der Machtverteilung innerhalb einer Kommune geraten könnte, was noch größere Finanzierungsunterschiede zwischen lokalen Behörden nach sich ziehen könnte, als sie ohnehin schon bestehen.

Defizite bei der Forschung und Datensammlung

162. Auf die Kluft zwischen der Ausbildung der meisten FBBE-Beschäftigten und dem Hochschulbereich, wo der Großteil der Forschung durchgeführt wird, wurde bereits hingewiesen. In Anlehnung an Oberhuemer (2004):

Von den wissenschaftlichen Angestellten in Hochschuleinrichtungen wird erwartet, dass sie auf ihrem speziellen Fachgebiet Forschung betreiben. In Deutschland existiert eine solche spezielle Fachgruppe mit kumulativem Wissen, was Lehre, Aufsicht und Forschung auf dem Gebiet der frühen Kindheit betrifft, nicht.

163. Es ist nicht überraschend, dass nur eine sehr geringe Zahl an Lehrstühlen im Bereich frühkindlicher Forschung existiert, wie uns gesagt wurde weniger als für japanische Sprache, und nur ein Bruchteil der Lehrstühle für andere Bereiche der Pädagogik. Dementsprechend gibt es auch wenige Postgraduiertenprojekte, wenige Dissertationen und überhaupt keine akademischen Zeitschriften mit diesem Schwerpunkt. Dies bedeutet wiederum eine sehr kleine Forschungsbasis in Deutschland, und keine offensichtlichen Möglichkeiten in der gegenwärtigen Situation, sie zu vergrößern. Ein Forscher meinte

dazu, dem Forschungsgebiet „fehle es an der kritischen Masse“, und ein anderer kommentierte, es sei „nur mit sehr wenigen neuen Forschertalenten auf diesem Gebiet zu rechnen“. Ein Beamter, der früher für die Vergabe von Forschungsgeldern zuständig war, wies darauf hin, dass der Mangel an spezialisierten Wissenschaftlern ein Problem darstelle, wenn es um die Entwicklung neuer Projekte gehe.

164. Eine weitere Folge ist, dass die wenige Forschung, die es gibt, hochgradig abhängig von Fördergeldern der Regierung ist (ob auf Bundes- oder Landesebene). Sie konzentriert sich auf Projekte zur Politik oder Bewertung, wobei die Bewilliger der Gelder die Forschungsfragen vorgeben, und es gibt wenige Möglichkeiten für andere Arten wissenschaftlicher Arbeit. Die meisten Forscher, die wir trafen, waren sich einig, dass es „auf dem Gebiet der frühkindlichen Pädagogik schlicht keine nennenswerte Grundlagenforschung auf Hochschulebene“ gebe (Schäfer, 2004; 1). Ferner erschwert die geringe Größe der Forschungsbasis den Zugang zur Hauptanlaufstelle für Grundlagenforschungsfinanzierung, die Deutsche Wissenschaftsstiftung, die extrem vom Wettbewerb geprägt ist und wo wenige Spezialisten für frühkindliche Forschung mit gut etablierten Gebieten, einschließlich vieler Forscher an Universitäten, konkurrieren. Dies verstärkt noch die Abhängigkeit von öffentlichen Geldern.

165. Neben einer kleinen Forschungsbasis finden sich zudem nur dürftige Informationen über die FBBE auf nationaler Ebene. Laut verschiedenen Informanten in Ministerien und aus der Forschung existieren keine regelmäßigen oder vergleichbaren Daten über die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung durch Kinder und Familien quer über alle Bundesländer hinweg, weder was Zahlen noch Hintergründe angeht. Dasselbe gilt für vergleichbare Informationen über die Kosten der FBBE-Leistungen und wie diese Kosten getragen werden. Ein Experte meinte dazu, es gebe nur eine Hand voll Menschen in Deutschland, die einen vollständigen Überblick über das Finanzierungssystem hätten. Wie wir oben sehen konnten, hängt dies mit der föderalen Struktur des deutschen Systems zusammen, wo es keine klar definierten Zuständigkeiten für die Forschungs- und Überwachungsinfrastruktur gibt, auf die sich effektive Systeme aber in großem Umfang verlassen müssen.

166. Das Ergebnis ist, dass die tatsächliche Zahl von Kindern, die derzeit eine Einrichtung besuchen, nicht bekannt ist, ebenso wenig sind die Merkmale der Benutzer und Nicht-Benutzer ausreichend erforscht. Der Mikrozensus 2001 brachte etwas Licht in die tatsächliche Inanspruchnahme: damals besuchten nur 5% der Kinder unter 3 Jahren in den ABL eine Tageseinrichtung, verglichen mit 36% in den NBL, während die Zahlen für 3-Jährige (d.h. das erste Kindergartenjahr) 54% bzw. 87% betragen. Danach glichen sich die Zahlen an (obwohl es keine Informationen über die tägliche Betreuungsdauer gibt). Insgesamt besuchten 8% der 5- bis 6-Jährigen in Deutschland keinen Kindergarten (trotz des Rechtsanspruchs), aber es liegen wenig Informationen darüber vor, welche Kinder und Familien zu dieser Gruppe gehören. Der Mikrozensus fand heraus, dass nicht-deutsche Kinder später in den Kindergarten gehen als deutsche Kinder (zu der Kategorie „deutsche Kindern“ zählen jedoch auch Kinder deutschen Ursprungs, deren Familien aber erst vor kurzem nach Deutschland kamen) und für sie eine insgesamt etwas geringere Wahrscheinlichkeit besteht, einen Kindergarten zu besuchen (25% gegenüber 19%). Dies könnte eine wichtige Erkenntnis in Zusammenhang mit der PISA-Studie sein, bei der man an deutschen Schulen unter den Kindern aus sozial schwachen Familien ein signifikantes Defizit bei der Lernfähigkeit festgestellt hatte, während die Leistungen von Kindern mit sozial schwachem Hintergrund, die einen Kindergarten besucht hatten, wesentlich besser waren.

Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen

167. In Kapitel 3 sahen wir, dass Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen zwei Hauptkategorien zuzuordnen sind: Kinder mit Behinderungen (Kategorie A) und Kinder mit Lernschwierigkeiten aufgrund einer Kombination aus Risikoindikatoren, wie geringes Einkommen, schlechte Gesundheit, Immigrantensstatus oder Familiendysfunktion (Kategorie C). Buch Acht des Deutschen Sozialgesetzbuchs –

das bereits oft genannte SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – unterstreicht und unterstützt die Integration von Kindern der Kategorie A in die herkömmlichen Tageseinrichtungen, wie es ihnen nach der UN-Konvention über die Rechte des Kindes zusteht. In der Praxis fehlen jedoch, laut deutschem *Hintergrundbericht*, „die statistischen Grundlagen für eine genaue Untersuchung der Versorgungslage (wie viel Plätze tatsächlich von diesen Kindern genutzt werden). Schätzungen gehen von einem seit Jahrzehnten etwa gleich großen Anteil von 4 bis 5% behinderten Kindern aus.“ Dieser Anteil erscheint gering, was unsere Besuche von Tageseinrichtungen bestätigten, wo wir, mit einer oder zwei Ausnahmen, keine Kinder mit Behinderungen sahen. Nach den dem Team genannten Zahlen wurden in den NBL wesentlich größere Anstrengungen zur Integration unternommen. Dort werden fast 3% der Plätze in herkömmlichen Einrichtungen für diese Kinder bereitgehalten, verglichen mit 0,84% im Westen. Aber auch diese Zahlen sind, was die tatsächliche Teilnahme betrifft, nicht gesichert und somit keine Beruhigung.

168. Die Situation der Kinder aus der Kategorie C – Kinder mit Risikohintergrund – ist ähnlich unklar, obwohl der deutsche *Hintergrundbericht* aufschlussreiche Zahlen nennt, etwa, dass nur 64% der Kinder aus armen Familien (€500-900 pro Monat) überhaupt jemals einen Kindergarten besuchen. Insgesamt sind die offiziellen Zahlen zu diesen Kindern nicht ausreichend - tatsächliche Zahl, Anmeldequote in den Einrichtungen, Umfang proaktiver Einrichtungen zu ihrer Unterstützung auf Landesebene. Der gute Wille ist – wie bei behinderten Kindern auch – unverkennbar, aber ohne Daten ist es sehr schwer, Politik zugunsten dieser Kinder zu machen, die vor allem qualitativ hochwertige sozio-pädagogische Betreuung in Einrichtungen benötigen, die den Kontakt zu ihren Familien und ihrer Gemeinschaft pflegen. Noch einmal wird dadurch die Notwendigkeit besserer Datengrundlagen für das gesamte FBBE-System unterstrichen.

169. Die Ergebnisse der PISA-Studie zeigen ebenfalls, dass in dieser Hinsicht Handlungsbedarf besteht. „Das deutsche Bildungssystem war bei der Beseitigung der durch unzureichende, ungünstige familiäre und gesellschaftliche Hintergründe verursachten Unausgewogenheiten einfach nicht erfolgreich genug“ (Schleicher, 2002). Die Studie deckte auf, dass es häufig große Unterschiede bei den kognitiven und sozialen Faktoren zwischen den Kindern gibt, wenn sie mit der Schule beginnen, die sich dann in der späteren schulischen Laufbahn noch verstärken. Geringe Leistungsquoten wurden meist von Kindern aus einkommensschwachen Familien und mit Risikohintergründen verzeichnet, die Leistungen fielen aber viel besser aus, wenn das Kind einen Kindergarten besucht hatte. Die PISA-Studie stellt auch fest: „Das deutsche Bildungssystem hat eindeutige Stärken, auf denen es aufbauen kann.“ So besuchte das OECD-Team beispielsweise ein hervorragendes FBBE-Programm – das Mo.Ki-Projekt in Monheim, das beispielhaft für eine gesunde sozio-pädagogische Praxis in einem sehr schwierigen Umfeld steht (s. Kasten 8).

Kasten 8 – Pilotprojekt Mo.Ki – Monheim für Kinder

Die Stadt Monheim, am Rhein in Nordrhein-Westfalen gelegen, hat 44.000 Einwohner, davon sind etwa 11,5% im Ausland geboren, und insgesamt 8% der Einwohner sind arbeitslos. Das Mo.Ki-Projekt – Monheim für Kinder – befindet sich im Berliner Viertel, einem Stadtteil mit 11.000 Einwohnern, darunter viele Zuwanderer. Vor Schuleintritt zeigten 82% der Kinder aus diesem Viertel Defizite, die mehr oder weniger auf sozio-ökonomische und kulturelle Faktoren zurückzuführen waren. Das Jugendamt der Stadt und die Arbeiterwohlfahrt gründeten mit finanzieller Hilfe des Landesjugendamtes im Jahr 1999 gemeinsam das Pilotprojekt „Mo.Ki.“ Hauptzweck des Projekts ist die Prävention und Überwindung von Armutfolgen bei Kindern von der Geburt und durch den Ausbildungszeitraum hindurch. Das Projekt ist hochgradig integriert und fußt auf der Kooperation vieler verschiedener Einrichtungen, etwa Diensten aus dem Bereich Schule, Gesundheit, Suchtprävention, Sozialpädagogik, Familie und Arbeitsvermittlung.

Das ISS, ein Forschungsinstitut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, führt die wissenschaftliche Dokumentation des Projekts durch. Es unterstützt und begleitet das Projekt aus der Perspektive einer partizipativen Forschung und hat an der Ausarbeitung des Konzepts für kindliche Entwicklung und Armutsprävention mitgewirkt. Das Institut sammelt und analysiert die Daten, dokumentiert und prüft die Wirksamkeit von Aktivitäten und Ansätzen und bringt neue Hypothesen vor.

Mo.Ki übernimmt dann einen umfassenden Ansatz für das Armutsproblem und hat eine Reihe miteinander verbundener Programme erarbeitet:

- Die Schaffung eines Netzwerkes für Kinderbetreuungseinrichtungen im ganzen Bezirk;
- Die Entwicklung außerschulischer Betreuung;
- Erweiterte Programme für Eltern und Kinder gemeinsam (offener Mittagstisch, Elterncafé...)
- Stärkung elterlicher Kompetenzen durch Kurse über Elternschaft (Schwangerschaft, Geburt, Eltern sein...) und Erwachsenenbildung;
- Armutssensibilisierungs-Training für Lehrerinnen und Lehrer, Ärzte und Ärztinnen und Eltern;
- Aufgreifen der Herausforderungen der Wohnungssituation und des sozio-räumlichen Aspekts, die sich aus der großen Konzentration armer Familien ergeben;
- Verbindungen schaffen zu den wichtigsten Sozial- und Beratungsdiensten in Monheim;

Integration des Gesamtprojekts (Konzepte, Ansatz, Aktivitäten) in die Jugenddienste der Stadt;

Insgesamt gibt es drei Aktionsfelder:

Präventionsprogramme für Kinder: Betreuung und Frühförderung. Die Ausweitung von Präventionsprogrammen für Kinder im Sinne einer qualitativen institutionellen und bedarfsgerechten Tagesbetreuung. Die Früherziehung von Kindern ernst nehmen heißt, ausreichende Kapazitäten für Kinder unter zwölf entsprechend ihren Bedürfnissen bereitzustellen. Hierzu zählen flexible Zeiten, mehr Personal insbesondere in Einrichtungen mit höherem Anteil armer und sozial ausgeschlossener Kinder.

Stärkung der Elternkompetenzen: Die folgenden Faktoren tragen zum Wohlergehen des Kindes bei: Regelmäßige Aktivitäten innerhalb der Familie, gute Atmosphäre in der Familie, mindestens ein Elternteil mit guten Deutschkenntnissen, keine Schulden in der Familie, adäquate Lebensbedingungen. Maßnahmen für Elternberatung und -bildung sind einbezogen, um die Ressourcen der Familien zu stärken.

Aufbau eines Kooperationsnetzwerks „Monheim für Kinder“: Die Stadt Monheim hat ein extensives Maßnahmenprogramm entwickelt, um den Ruf des Berliner Viertels als Lebensraum aufzuwerten. Hierzu gehörten die Koordinierung und Verbindung bestehender Programme im Bezirk sowie Motivation und Unterstützung für neue Initiativen.

Kinderbetreuungseinrichtungen wurden als erste Aktionsmaßnahme gesetzt, nicht nur, weil arme Familien sie hin und wieder nutzen, sondern auch aufgrund der größeren Auswirkungen, die Armut auf kleine Kinder hat, verglichen mit den Auswirkungen auf Eltern und größere Kinder. Diesbezüglich haben qualitativ gute frühkindliche Betreuungseinrichtungen einen nachgewiesenen Präventionseffekt und bieten kleinen Kindern nicht nur Sicherheit, „Betreuung“ und Früherziehung, sondern verbessern auch die Funktionen in der Familie und die soziale Beteiligung der Eltern, von denen viele arbeitslos sind.

Für weitere Informationen: <http://www.monheim.de/stadtprofil/moki/index.html>

170. Diese Art von Programm – und die Kommunalpolitik im Hintergrund – ist für Migrantenfamilien besser geeignet, die häufig ungenügende Informationen über die frühkindlichen Betreuungsdienste in Deutschland haben und fürchten, dass ihre Kinder in den allgemeinen monokulturellen Kindergärten von ihren Familien und ihrer Sprache entfremdet werden könnten. Auch haben viele dieser Eltern – was für manche Eltern aus allen Bevölkerungsgruppen gilt – womöglich unzureichende Kenntnis von den Prozessen frühkindlicher Entwicklung oder auch des Spracherwerbs. Das Mo.Ki.-Projekt stellt sich diesen Herausforderungen offen, aber mit Respekt vor der Vielfalt und den Wünschen der Eltern.

KAPITEL 5

SCHLUSSFOLGERUNGEN

171. Wie wir bereits in Kapitel 4 betont haben, kann Deutschland auf viele Stärken im Bereich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung verweisen, die eine solide Basis für die Zukunft darstellen. Insbesondere stellten wir fest: reichhaltige und integrative Konzepte; einen sozialpädagogischen Ansatz, der in idealer Weise den Kontakt zu den Eltern und der Gemeinschaft beinhaltet; eine hervorragende Versorgungslage in einem Teil des Landes; sowie die Erkenntnis, dass Änderungen notwendig sind, darunter mehr und bessere Einrichtungen, verbesserte Resultate für kleine Kinder, neue Beziehungen zwischen den FBBE-Einrichtungen und den Schulen sowie eine Verbesserung der Situation der Beschäftigten. Gleichzeitig drehen sich die Probleme, die sich in Deutschland stellen, in gewissem Maße um das komplexe deutsche System und darum, wie dieses System die von vielen als notwendig erkannten Änderungen bewerkstelligen kann. Die folgenden Schlussfolgerungen enthalten einige Anregungen zur Diskussion für die wichtigsten Interessengruppen auf dem Gebiet der FBBE in Deutschland. Wir hoffen, dass diese Schlussfolgerungen in Zusammenhang mit Kapitel 4 gelesen werden, das diese Fragen eingehender behandelt.

1. Das Feld breit abstecken

172. Diese Untersuchung war nicht nur mit Einrichtungen für Kinder unter 6 Jahren befasst, sondern auch mit der Betreuung von Schulkindern, der Beziehung zwischen FBBE-Einrichtungen und der Pflichtschule (insbesondere der Grundschule) und der Elternzeit. Bei der Erwägung zukünftiger Entwicklungen empfehlen wir, das Feld in ähnlich breit angelegter Weise zu definieren, d.h. für Kinder von der Geburt bis zu mindestens 10 Jahren: Alles hängt miteinander zusammen, und es ist nicht mehr wünschenswert (wenn es das überhaupt je war), vorschulische „Betreuung“ isoliert zu betrachten. Die Forschung tendiert zu der übereinstimmenden Erkenntnis, dass Säuglinge, wenn möglich, ihr erstes entscheidendes Lebensjahr in einem liebevollen Familienumfeld verbringen sollten²². Wenn dies zutrifft, dann müssen Gesellschaften für eine bezahlte Elternzeit sorgen, die im besten Interesse der Kinder und der Chancengleichheit für Frauen konzipiert und finanziert sein soll. Was Kleinkinder und Vorschulkinder betrifft, so sollten frühkindliche Tageseinrichtungen ihre Einheit bewahren und die fachlichen Möglichkeiten besitzen, Entwicklungsergebnisse der Kinder zu fördern, die deren Alter und jeweiligen Umständen entsprechen. Die Bandbreite des Felds erstreckt sich auch darauf, wie die Leistungen und Einrichtungen in dem Feld begrifflich festgelegt sind. Hierfür bietet die Sozialpädagogik ein erstaunlich

²² Bindungstheoretiker wie Belsky (2001) empfehlen einen längeren Zeitraum – bis zu 2 Jahren –, in dem ein Säugling und Kleinkind anfangs bei der Mutter bleiben sollte, doch die meisten Wissenschaftler stimmen überein, dass Kinder von qualitativ hochwertigen FBBE-Erfahrungen in ihrem zweiten Lebensjahr sehr profitieren können. In Schweden hat man eine bezahlte Elternzeit von 480 Tagen eingeführt, wovon 390 Tage lang 80% des zulässigen Einkommens gezahlt werden und 90 Tage lang eine allgemeine Pauschale von SEK 60 pro Tag; dies ist verknüpft mit einem allgemeinen Anspruch auf einen Platz in einer FBBE-Einrichtung ab dem Alter von 12 Monaten. Kinder, die jünger sind als 12 Monate, wird man nur in Notfällen in einer FBBE-Einrichtung in Schweden finden.

breit angelegtes und integratives Konzept, mit ihrer Einbeziehung von Familien und Gemeinschaften und ihrem Verständnis von der Bedeutung und Untrennbarkeit von *Betreuung, Bildung und Erziehung*.

2. Entscheidung für eine langfristige Strategie

173. Man sollte nicht nur in die Breite, sondern auch langfristig nach vorne denken. Dies erfordert eine gemeinsame Sicht darauf, (a) wo Deutschland innerhalb eines Zeitrahmens von 10 bis 15 Jahren in dem oben beschriebenen breit gesteckten Feld stehen will, und (b) welche Ressourcen und Verfahren nötig sein werden, um dieses langfristige Ziel zu erreichen. Die gegenwärtigen Bemühungen um eine Ausweitung der Betreuung in den ABL (d.h. die Initiative für einen Ausbau der Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren und die Einrichtung von Ganztagschulen) sind notwendig, da die entsprechenden Versorgungsquoten gemessen am Bedarf und im aktuellen europäischen Vergleich zu niedrig sind, ganz zu schweigen von den Zugangsquoten, die die EU bei ihrem Treffen in Barcelona am 16 – 17. März 2002 ins Auge gefasst hat²³. Gleichzeitig leiden diese Initiativen darunter, dass sie zwar den ersten richtigen Schritt aufzeigen, ohne jedoch einen nachhaltigen Ausbau der Betreuung weiter zu thematisieren.

3. Ausweitung der Rolle des Bundes

174. Der Ausbau von FBBE-Einrichtungen im Kontext des in Abschnitt 1 oben definierten breiteren Feldes bedarf nach Einschätzung der Untersucherguppe der Einbeziehung aller derzeitiger Akteure. Neben den gegenwärtigen freien Trägern meint dies auch alle staatlichen Ebenen: Bund, Länder und Kommunen. Der Bund hatte bisher eine entscheidende Rolle inne und sollte diese beibehalten. Wir folgern dies aus verschiedenen Gründen: Der Ausbau der FBBE, quantitativ wie qualitativ, liegt im nationalen Interesse. Die Effektivität von Krippe und Kindergarten trägt entscheidend zum gesamten Bildungssystem und damit zu den Entwicklungschancen von Kindern und der Innovationsfähigkeit der Gesellschaft bei. Die Bereitstellung von FBBE-Angeboten umfasst auch Fragen nach den Rechten des Kindes, die unter die Zuständigkeit des Bundes fallen und bestimmte allgemeine Rechtsansprüche im ganzen Land voraussetzen. In dem komplexen deutschen System ist es hilfreich, einen Akteur zu haben, der die nationalen Ziele im Blick hat und über die Fähigkeit verfügt, die Länder zusammenzubringen, nationale Daten zu sammeln und die Fortschritte beim Erreichen dieser Ziele zu überwachen.

175. Die Bundesregierung übt ihre Verantwortung für die FBBE-Leistungen im Rahmen der Verfassung durch die Gesetzgebung aus, einschließlich der Definition allgemeiner Ansprüche und Voraussetzungen, einer indirekten Beteiligung an der Finanzierung und der Förderung von "Anstößen" oder Initiativen, die die Aufmerksamkeit anderer Akteure auf wichtige aktuelle Aspekte lenken. Wir denken, dies sollte die Basis für eine fortdauernde Rolle des Bundes bilden: Wir schlagen die unten stehenden künftigen Entwicklungen im Bereich von Ansprüchen, der Finanzierung und von Initiativen vor. Ferner empfiehlt die Untersucherguppe, dass die Bundesregierung in vier weiteren Bereichen die Leitung übernehmen sollte, wenn auch in allen Fällen in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren;

- Entwicklung einer langfristigen Strategie über das gesamte unter (1) definierte Feld hinweg, unter Einbeziehung von Zielen und Mitteln;
- Schaffung einer umfassenden Forschungsinfrastruktur auf dem Gebiet der FBBE;

²³ Die Schlussfolgerungen von Barcelona besagen, dass die Mitgliedsstaaten Hindernisse aus dem Weg räumen sollen, die Frauen vom Arbeitsmarkt fernhalten. Sie sollten sich bemühen, im Einklang mit der nationalen Versorgungssituation bis 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen 3 Jahren und Schuleintritt und für 33% der Kinder unter 3 Jahren Kinderbetreuung zur Verfügung zu stellen.

- Verbesserung der Datensammlung und Informationsbasis, etwa hinsichtlich der Inanspruchnahme von FBBE-Leistungen und deren Finanzierung;
- Überwachung der quantitativen und qualitativen Entwicklung der FBBE-Einrichtungen, mit besonderem Augenmerk auf Fragen in Zusammenhang mit den Rechten von Kindern, etwa dem Erreichen definierter Ergebnisse für Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen und Kinder aus einkommensschwachen Familien, sowie, wenn nötig, der Finanzierung aktiver Fördermaßnahmen zu ihren Gunsten.

Wie in Punkt 13 unten dargestellt, muss, wenn das Bundesministerium angemessen reagieren soll, der kritischen Masse besondere Aufmerksamkeit zukommen, d.h. die für frühkindliche Angelegenheiten zuständige Einheit mit ausreichenden Ressourcen sowohl an Arbeitskräften wie Finanzen ausgestattet werden, um grundlegende Systemaufgaben zu versehen.

4. Schaffung wirksamer Mechanismen für eine Partnerschaft

176. Der oben empfohlene Ansatz erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regierungsebenen und über unterschiedliche Bereiche der Politik und der Leistungen hinweg (Elternzeit, FBBE, Grundschule). Wir sehen nicht nur die wichtige Rolle der Bundesregierung, sondern auch die der Landesregierungen, so beim Ausbau des Betreuungsangebots in ihrem Gebiet sowie, durch die Länderministerkonferenzen, bei der Schaffung gemeinsamer Rahmen, die ein gewisses Maß an nationaler Kohärenz herstellen. Die Untersucherguppe kommt zu dem Schluss, dass es wichtig ist, eine Weiterentwicklung dieser Mechanismen zu prüfen. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass die Konferenzen der Kultus- und Jugendhilfeminister eine gemeinsame Untergruppe bilden, mit gleichberechtigter Repräsentation der Bundesregierung. Diese Untergruppe hätte die Aufgabe einer Entwicklung und Überwachung der Umsetzung langfristiger Strategien in dem unter (1) definierten Feld, d.h. Politik und FBBE-Leistungen für Kinder von der Geburt bis zum Alter von 10 Jahren; sie würde einen Schnittpunkt zwischen Bildung und Jugendhilfe sowie zwischen Bundesregierung und Landesregierungen darstellen.

5. Verhandelte Lösungen für Kompetenzkonflikte

177. In allen demokratischen Ländern besteht eine unvermeidliche Spannung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, Einheitlichkeit und lokaler Präferenz, und diese Spannung ist in den föderalen Staaten besonders offensichtlich. In Demokratien ist diese Spannung einer kontinuierlichen Debatte und Verhandlung unterworfen – nie gibt es einen Endpunkt, an dem alle Parteien zufrieden gestellt sind. In der Dezentralisierung liegt ein großer Wert, nicht nur als Ausdruck unterschiedlicher Perspektiven und Interessen, sondern auch als Mittel für den Anstoß zu Innovationen und Änderungen – wo alles gleich ist, bleibt nichts übrig, das zu neuen Denkweisen und Praktiken anregt.

178. Wir machen diese Ausführungen, weil wir eine Dezentralisierung der Kräfte befürworten, aber auch als Vorbemerkung für die Argumentation, dass es nötig wäre, die derzeitige Balance zwischen Vielfalt und nationalen Standards in der FBBE zu überprüfen. Die Untersucherguppe stellt insbesondere den Sinn dessen in Frage, dass der Zugang der Kinder zu den Einrichtungen gänzlich von der Landes- oder Kommunalpolitik abhängen soll. Den Risiken eines solchen Vorschlags wurde durch den im Bundesrecht verankerten Rechtsanspruch auf einen Halbtagskindergartenplatz in gewissem Umfang bereits Rechnung getragen, ebenso durch das vorgeschlagene neue Gesetz, das über die bereits jetzt geregelte Vorhaltepflcht hinaus bestimmte gemeinsame Kriterien für die Bereitstellung von FBBE-Diensten für Kinder unter 3 Jahren vorschreibt. Als Teil einer langfristigen Strategie für den Ausbau der Betreuung sollte der Rechtsanspruch im Bundesrecht schrittweise ausgeweitet werden, bis ein allgemeiner Anspruch ab einem

Alter von 12 Monaten besteht. Wenn auch nicht in Form eines Rechtsanspruchs, so ist dies in den NBL de facto bereits Realität. Hier kann mittlerweile fast jedem Kind, dessen Eltern eine Tagesbetreuung wünschen, ein Platz verschafft werden.

179. Die Bereitstellung muss auch mit einem gemeinsamen Finanzierungssystem kombiniert werden, im Gegensatz zur derzeitigen Situation, bei der beispielsweise der Elternbeitrag je nach Gemeinde unterschiedlich ausfallen kann. Es sollte ein standardisiertes Finanzierungssystem eingeführt werden, das sicherstellt, dass alle Einrichtungen entweder (langfristig) kostenlos zur Verfügung stehen oder dass das Beitragssystem Eltern nicht von einer Inanspruchnahme der Einrichtungen abhält. In gewissem Umfang wird die Hinwendung zu einer solchen Situation davon abhängen, dass FBBE-Leistungen als die Grundlage für lebenslanges Lernen gesehen werden und somit als ein Recht des Kindes und eine solide Investition in die Zukunft des Landes.

180. Eine umfassendere und schwierigere Frage ist, ob es eine standardisierte Regulierung des FBBE-Systems in Deutschland geben sollte, etwa durch gemeinsame Standards, einen gemeinsamen Lehrplan oder Bildungsplan und/oder ein allgemein angewandtes Bewertungssystem. Die Untersuchungsgruppe sieht dies als eine fortdauernde Debatte, die alle Akteure einbezieht und durch die unter (4) vorgeschlagene Untergruppe sowie in vielen anderen Foren geführt werden kann. Wie auch immer die verhandelte Position hierbei ausfällt, es wird weiterhin erhebliche Unterschiede in diesen Bereichen zwischen den Bundesländern geben, obwohl nach unserer Ansicht nichts dafür spricht, dass diese Verschiedenheit auf die Kommunen ausgedehnt wird, indem eine vollständige Dezentralisierung der Zuständigkeit für die FBBE-Leistungen auf diese unterste Verwaltungsebene erfolgt. Diese Verschiedenheit könnte nur produktiv sein in Verbindung mit der strikten Entwicklung, Anwendung und Bewertung der verschiedenen Ansätze und mit einer fortdauernden Überwachung durch ein externes Organ. Die Bundesregierung könnte – und sollte – eine wichtige Rolle bei einer solchen Überwachung der Praxis und Konsequenzen der Unterschiede im Land spielen, eine Rolle, an deren Ausübung sie durch die bestehende Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen, aber auch aufgrund des derzeitigen Fehlens der kritischen Masse (s. Punkt 13) größtenteils gehindert wird.

6. Unterstützung der Praxis durch Fortbildung, Fachberater/Fachberaterinnen und andere bewährte Qualitätsmaßnahmen

181. Wichtiger Bestandteil einer “strikten Entwicklung, Anwendung und Bewertung verschiedener Ansätze” ist die Verbesserung von Systemen und Verfahren, um die praktische Arbeit weiterzuentwickeln und zu verbessern. Die Grundlagen für eine solche Unterstützung sind in Deutschland bereits sichtbar: Fortbildung, „Konsultationskitas“, Fachberater und Fachberaterinnen, ein neuer Schwerpunkt auf der Beobachtung der Kinder, eine kontaktfreie Zeit während der Arbeitswoche, Systeme der Selbstbewertung. Aber an all diesen Bereichen muss noch gearbeitet werden, damit sie effektiv sind. Es ist zum Beispiel wichtig zu wissen, wie die Beschäftigten ihre kontaktfreie Zeit nutzen: wie viel Zeit steht in der Praxis zur Verfügung und wird für die Reflexion, zum Lesen, Diskutieren und für die Vorbereitung verwendet? Oberhuemer (2004) weist auch darauf hin, dass das Fortbildungssystem bereits seit längerem wegen seiner mangelnden Koordination kritisiert wurde, auch, dass „Ausbildung und Vorpraktika zu wenig auf eine systematische Selbstüberprüfung vorbereiten oder Erkenntnisse über die verschiedenen Evaluationskonzepte und -verfahren vermitteln“ (16).

182. Ein Bereich, den wir besonders betrachten wollen, ist die Notwendigkeit eines Ausbaus der Rolle der Fachberater und Fachberaterinnen, so dass jeder Berater intensiver mit einer kleinen Gruppe von Einrichtungen arbeitet und die Beschäftigten dabei unterstützt, ein tieferes und kritischeres Verständnis von ihrer praktischen Arbeit und von deren Bezug zur Theorie zu entwickeln. Dies erfordert wiederum die Entwicklung von Hilfsmitteln wie etwa einer pädagogischen Dokumentation, die die Praxis sichtbar

machen und einer Analyse und Bewertung unterwerfen (Dahlberg, Moss and Pence, 1999; Rinaldi, 2001). Was wir daher empfehlen möchten, ist nicht nur eine Erhöhung der Zahl der Fachberater und Fachberaterinnen, sondern auch eine Neudefinition ihrer Rolle, neben neuen Arbeitsmethoden. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass es für Verbesserungen über ein System hinweg die Unterstützung einer erfahrenen Gruppe von Fachleuten braucht, die vor Ort neben den Beschäftigten der Einrichtungen arbeiten können, um ein neues Verständnis von der pädagogischen Arbeit und den Lernprozessen von Kindern zu gewinnen.

7. Aufstockung der öffentlichen Mittel für das FBBE-System

183. Die staatliche Finanzierung der FBBE-Einrichtungen in Deutschland erscheint relativ gering (0,42% des BIP), verglichen mit den Ausgaben für das Bildungssystem (5,3% des BIP) und der Höhe staatlicher Aufwendungen für die FBBE in anderen europäischen Ländern wie Belgien, Frankreich, Dänemark, Schweden oder Großbritannien, die halbtägige Betreuungsangebote generell für Kinder ab 3 Jahren kostenlos erbringen. Die Ausgaben in Deutschland liegen weit unter dem von dem EC Childcare Network (1996) empfohlenen Ziel von 1% des BIP (was etwa einem Fünftel der aktuellen öffentlichen Ausgaben für Bildung in den meisten OECD-Ländern entspricht). Dies ist nicht überraschend, angesichts der eingeschränkten Entwicklung der Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren in den ABL, des insgesamt relativ niedrigen Ausbildungsniveaus und der geringen Bezahlung der Beschäftigten sowie der systemweiten Abhängigkeit von Elternbeiträgen. Als Teil einer Strategie für das Erreichen einer langfristigen Förderung und Erziehung kleiner Kinder und um Frauen zu ermutigen, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren, wird die Höhe der Ausgaben in den kommenden 10 bis 15 Jahren erheblich aufgestockt werden müssen. Die Regierung ist sich der Herausforderung bereits bewusst und investiert im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten umfangreich in die Ausweitung des Zugangs zu Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren, wenn auch, wie wir beobachten konnten, einige Länder und Kommunen den Finanzierungsmodus kritisieren.

184. Wie man der OECD-Untersuchergruppe darlegte, bedarf auch die Finanzierungssituation in deutschen Kindergärten erhöhter Aufmerksamkeit. Obwohl die Ausstattung der Gebäude, der Innen- und Außenräumlichkeiten und Materialien im Allgemeinen gut ist, müssen die Investitionen in die Erstausbildung der Beschäftigten und die Gehälter gründlich überdacht werden, wenn die Kindergärten an Qualität gewinnen und als Grundlage für lebenslanges Lernen gelten sollen. Das Personal, das in FBBE-Einrichtungen mit den Kindern arbeitet, hat entscheidenden Einfluss auf die frühe Entwicklung und das Lernen der Kinder. Untersuchungen belegen den Zusammenhang zwischen der Qualität von FBBE-Leistungen und der Ausbildung und Unterstützung der Beschäftigten, einschließlich angemessener Bezahlung und Bedingungen (Bowman u.a., 2000, CQCO Study Team, 1995; EC Childcare Network, 1996a, Whitebook u.a., 1998). Vor allem Beschäftigte, die eine formellere Ausbildung und ein spezialisierteres Training im frühkindlichen Bereich genossen haben, bieten den Kindern stimulierendere, warme und unterstützende Interaktionen, nicht zuletzt im sprachlichen Bereich (CQCO Study Team, 1995; NICHD, 1997; Phillipsen u.a., 1997). Die gegenwärtige Situation hat auch den Nachteil, dass die Ausbildung außerhalb der Hochschule stattfindet und somit das Gebiet der frühkindlichen Forschung zu großen Teilen außerhalb der akademischen Forschung erfolgt.

185. Abermals führt die Komplexität des deutschen Systems, wie unsere Analyse in Kapitel 4 zeigt, zu zusätzlichen Spannungen und Ungleichheiten. Über Länder und Kommunen hinweg finden sich große Unterschiede bei der Finanzierung von FBBE-Einrichtungen, die noch verstärkt werden durch neue Ansätze, z.B. der „Kommunalisierung“ der Finanzierung und der Berechnung auf Grundlage der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder. Dies führt zu unterschiedlichen Niveaus an verfügbaren Mitteln sowie der Qualität und des Zugangs für Kinder über das Land hinweg und sogar in Kommunen innerhalb eines Bundeslandes. Die Vielfalt der Finanzierungsverfahren und der angebotenen Unterstützung führt

auch zu einer Unsicherheit für die Träger und schränkt ihre Fähigkeit ein, angemessen auf neue Bedürfnisse zu reagieren. Obwohl abermals genaue Daten und Informationen fehlten, erfuhr die Untersuchungsgruppe, dass die Wohngegenden, die am ehesten Schwierigkeiten beim Zugang zu Einrichtungen oder aufgrund von Qualitätseinbußen (größere Gruppen mit weniger erfahrener Personal) haben, Bezirke mit mehr armen oder zugewanderten Familien sind. Dabei benötigen Kinder aus solchen Gegenden nicht nur gleiche, sondern erhöhte Investitionen, um Sonderaktivitäten, individuelle Lernpläne und zusätzliches Personal zu finanzieren, die sie dringend benötigen (siehe Kasten 8 oben zum Mo.Ki.-Projekt).

186. Nach unserem Dafürhalten sind dies Herausforderungen, die zu ihrer Lösung die Führung durch den Bund bedürfen: i) um Transparenz und Einheitlichkeit in die derzeitigen Finanzierungsvereinbarungen zu bringen; ii) um die Bedingungen zu schaffen, durch die der öffentliche Beitrag zur FBBE-Finanzierung erhoben werden kann; und iii) um eine faire Behandlung für Kinder aus Risikogruppen zu gewährleisten; und iv) zusätzliche Mittel in die FBBE einzubringen. Angesichts des föderalen Systems ist dies kein leichtes Unterfangen, da nach der derzeitigen Regelung der Bund Gelder nicht direkt für die laufenden Kosten von FBBE-Einrichtungen transferieren kann. Wir möchten jedoch das Bundesministerium, die Länder und Kommunalbehörden sowie die Hauptinteressengruppen dazu ermutigen, gemeinsame Finanzierungsstandards auszuarbeiten und wirksame Finanzierungsmechanismen einzurichten, in Anbetracht dessen, dass Kinderbetreuungsangebote die Grundlage lebenslangen Lernens und eine Chance für die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft sind.

8. Mehr Integration und bessere Resultate für Kinder mit zusätzlichen besonderen Lernbedürfnissen

187. In Kapitel 3 haben wir die beiden wichtigsten Kategorien für Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen beschrieben, so Kategorie A für Kinder mit Behinderungen und Kategorie C für Kinder mit vermehrten Risikofaktoren, wie einkommensschwache Familien, Immigrantens- oder Zweitsprache-Status, eine dysfunktionale Familie oder schlechte Gesundheit. Für beide Gruppen ist in Deutschland schon viel getan worden. Für die Kinder der Kategorie A kommen wir jedoch zu dem Schluss, dass mehr Informationen und Überprüfungen hinsichtlich ihrer tatsächlichen Integration in frühkindliche Tageseinrichtungen erforderlich sind. Dies beinhaltet eine proaktive Haltung gegenüber diesen Kindern, um sicherzustellen, dass diese Kinder und Familien – wie in vielen anderen Ländern bereits der Fall – ein Vorzugsrecht auf die FBBE-Leistungen haben, und dass ihre Rechte durch entsprechende gesetzliche Ansprüche geschützt werden. Neben anderen Vorschlägen, die dem Team gemacht wurden, wurde auch genannt, Kindergärten, die spezialisierte Pädagogen beschäftigen müssen, um solche Kinder mit individuellen Lernplänen zu begleiten und die Familien zu unterstützen, noch mehr Mittel als bisher zur Verfügung zu stellen, wobei diese Mittel sowohl Einrichtungen freier Träger wie kommunalen Einrichtungen zugeführt werden sollten.

188. Wo es um Kinder aus einkommensschwachen Familien mit Risikohintergründen geht, zeigen Untersuchungen in anderen Ländern, dass Maßnahmen für Risikokinder effektiver sind, wenn:

Frühkindliche Lernprogramme im Rahmen einer Politik zur Armutsbekämpfung und Nachbarschaftsentwicklung stattfinden. (Kagan und Zigler, 1987, Morris u.a., 2001, Sweeney, 2002). Um den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen und somit das soziale und emotionale Umfeld kleiner Kinder aus benachteiligten Familien zu schützen, müssen umfassendere Fragen wie Beschäftigung und berufliche Schulung, soziale Unterstützung, Einkommenstransfers, Wohnungspolitik, Mittelmissbrauch und Gemeinschaftsressourcen angesprochen werden.

Programme multi-funktional sind und Familien und Kinder einbeziehen: d.h., Programme, die Familienmitwirkung und -unterstützung fördern und Kindern qualitativ hochwertige Lernerfahrungen bieten. Eine nationale Bewertung von Early Excellence Centres in England hat

gezeigt, dass integrierte sozio-pädagogische Einrichtungen mehrfache Vorteile für Kinder, Familien und Betreuer haben (Bertram u.a., 2002; Pascal u.a.). In Deutschland fördert die Bundesregierung diese multifunktionale Einrichtungsform modellhaft.

Programme intensiver sind: Untersuchungen zeigen, dass die Effektivität von Programmen für kleine Kinder durch Intensität (Leseman, 2002) und eine Dauer über Jahre hinweg (Consortium on Chicago School Research, 2003) verstärkt wird. Es gibt Belege dafür, dass ein strukturiertes, halbtägiges frühkindliches Lernprogramm auf Schuljahresbasis wirksam sein kann und in alle Ganztageseinrichtungen integriert werden sollte²⁴.

Programme pädagogisch solide sind und durch angemessen ausgebildete Fachkräfte durchgeführt werden. Ein qualitativ hochwertiges Programm im frühkindlichen Bereich beinhaltet Kind-Initiative, Spiel und Beteiligung sowie eine strukturierte Programmgestaltung. Wenn ein Programm zu sehr auf formale Fertigkeiten ausgerichtet ist, sind die Risiken größer, dass das Kind das Ergebnis nicht erreicht und eine stärkere Abhängigkeit von Erwachsenen entwickelt, was im Kind zu einer negativen Wahrnehmung der eigenen Fähigkeiten führt (Stipek u.a. 1995).

Je nach Grad der Benachteiligung kann es erforderlich sein, *Gesundheit und Ernährung der kleinen Kinder zu verbessern, damit sie den größtmöglichen Nutzen aus der FBBE-Einrichtung ziehen.*

Diese Elemente werden, wie in Kasten 8 zu sehen, von Projekten wie Mo.Ki. bereits umgesetzt. Die Untersuchungsgruppe befürwortet solche Initiativen und empfiehlt ihre Ausweitung auf alle Bundesländer. Die Ergebnisse solcher Initiativen sind nicht nur für einen sozialen Zusammenhalt wichtig, sondern auch für eine Verbesserung der Chancen der betroffenen Kinder, indem sie ihre Gesundheit und später eine erfolgreiche Integration in die Schule sicherstellen.

9. Aufwertung der Beschäftigten

189. Gemessen an europäischen Standards findet die Ausbildung der deutschen Beschäftigten in der FBBE auf niedrigem Niveau statt. Deutschland und Österreich sind die einzigen Länder Westeuropas, in denen keine nennenswerte Präsenz von Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung mit einer grundlegenden Hochschulausbildung zu verzeichnen ist. Über die Unangemessenheit der derzeitigen Ausbildung besteht allgemein Einigkeit, was daran ersichtlich ist, dass vermehrt gefordert wird, die Ausbildung auf eine höhere Ausbildungsebene zu verlagern, und dass in mehreren Ländern Reformen beschlossen wurden, die allerdings eine Anhebung der Ausbildungsebene nicht vorsehen.

190. Welchen Kurs man auch einschlägt, eine Erhöhung der Personalkosten könnte langfristig unvermeidlich sein, um einer Höherstufung der Ausbildung Rechnung zu tragen und eine ausreichende Personalbeschaffung zu sichern. Der Einwand, dass eine verbesserte Rekrutierung und Ausbildung zu hohe Kosten nach sich ziehen, ist langfristig nicht haltbar. In anderen OECD-Ländern hat man Kosten-Szenarios entwickelt, die im Wesentlichen ergaben, dass, wenn hohe Qualität gewünscht wird, eine Aufwertung der Beschäftigten erforderlich ist, um verbesserte Entwicklungs- und Lernergebnisse für die Kinder über das ganze System hinweg zu erzielen. Sobald das langfristige Ziel feststeht, können Ebene, Länge und Inhalte der Ausbildung definiert werden, und das Verfahren und der Zeitplan für das Erreichen des Ziels kann festgelegt werden. Wegen der Komplexität der Tätigkeit und der immer höheren Ansprüche, die an die Beschäftigten in der FBBE gestellt werden, empfiehlt die Untersuchungsgruppe, dass die Ausbildung zukünftig auf Hochschulebene stattfinden sollte. Dies hätte weitere Vorteile: es käme einer

²⁴ Die von Leseman (2002) durchgeführte niederländische Untersuchung stellt fest, dass strukturierte Programme mit fünf halben Tagen in der Woche ein effektiveres Lernen bewirken als kürzere Sitzungsprogramme. Ganztagsprogramme sind sogar noch effektiver, insbesondere bei Risikohintergründen. Die Untersuchung aus Chicago unterstreicht die Effektivität von überbrückenden Programmen in Ferienzeiten.

gleichberechtigten Beziehung zwischen FBBE-Einrichtungen und Schulen zugute; würde die Beschäftigten für weitere Ausbildungen qualifizieren sowie eine akademische Präsenz und Forschungspräsenz für die FBBE im Hochschulsektor sichern. Uns ist klar: Die Verantwortung für die Ausbildung liegt ausschließlich bei den Ländern. Trotzdem ist dies wiederum ein Bereich, der sich als Gegenstand einer vom Bund angeführten Initiative anbietet, wobei verschiedene Modellprojekte gefördert und bewertet werden könnten, um den besten Weg oder die besten Wege in die Zukunft zu finden.

Für mehr Personalvielfalt sorgen

191. Unter den Initiativen könnte es eine Politik für einen Ausbau der Vielfalt der Beschäftigten geben, damit diese der tatsächlichen Zusammensetzung der Familien und kleinen Kinder, um die sie sich kümmern, besser entsprechen. Dies betrifft sowohl das Geschlecht (siehe Rekrutierung von Männern unten) als auch den Migrationshintergrund. Wie in Kapitel 4 beschrieben, könnte der Zugang von Kindern und die Relevanz der Einrichtungen in Wohngebieten mit einem hohen Migrantenanteil durch die Rekrutierung von mehr Erzieherinnen oder Erziehern, Sozialpädagoginnen oder Sozialpädagogen, Leiterinnen oder Leitern mit Migrationshintergrund verbessert werden. Sowohl der Lehrplan wie die wichtige Aufgabe des Kontakts zu den Familien werden verbessert, wenn die sozio-kulturelle Vielfalt als bewusste Politik tatsächlich umgesetzt wird, nicht zuletzt bei der Rekrutierungspolitik. Wenn zudem der Vielfalt in den Tageseinrichtungen – der Einführung des Kindes in die Gesellschaft – mehr Bedeutung zugemessen wird, besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass eine erfolgreiche Integration kleiner Kinder mit Migrantenhintergründen stattfindet und sich in die Schule hinein fortsetzt. Eine schnelle Verbesserung der Personalvielfalt mag gewisse Herausforderungen mit sich bringen, doch das Angehen dieser Aufgabe in Zusammenarbeit mit den Fachschulen und Trägern könnte rasch zu einer Chance für Auszubildende mit einem Migrationshintergrund werden sowie zu einer wertvollen Ressource für die öffentliche Erziehung und die Gesellschaft.

Tagesmütter

192. Eine Aufwertung der Beschäftigten bedeutet auch, sich der Situation der Tagesmütter zu stellen, die eine wichtige Rolle beim zukünftigen Ausbau der FBBE-Leistungen spielen werden, vor allem in Gegenden mit wenig Kindern, wo große Einrichtungen womöglich nicht unterhalten werden können. Das Team ist jedoch der Überzeugung, dass die derzeitige Situation der Tagesmütter äußerst unbefriedigend ist und eine geringe Basis für eine zukünftige Entwicklung bietet. Eine solide Basis müsste von der Anerkennung der Tagesmütter als Teil der in der FBBE Beschäftigten, die wichtige Arbeit leisten, ausgehen. Dies bedeutet eine verbesserte Ausbildung (und es gibt bereits sinnvolle Beispiele, die ausgebaut werden können); eine gesicherte Beschäftigung; eine angemessene Bezahlung (der Ausbildung entsprechend und nicht geringer als die einer Kinderpflegerin in einer Einrichtung); die volle Integration in den Arbeitsmarkt, einschließlich Kranken-, Arbeitslosen- u. Rentenversicherung; und die Weiterentwicklung der Organisationen, die Tagesmütter betreuen und zusammenführen.

Männer in FBBE-Einrichtungen

193. Schließlich sollte das fast vollständige Fehlen von Männern in der Kindertagesbetreuung nicht als selbstverständlich hingenommen werden: hierdurch wird die Vielfalt des Personals reduziert und langfristig die Personalbeschaffung erschwert. Die Untersuchungsgruppe ist sich darüber im Klaren, dass es keine sofortige Lösung für dieses Problem gibt. In Europa finden sich jedoch verschiedene Projekte, mit denen nach neuen Wegen gesucht wird, um mehr Männer in die Ausbildung und berufliche Tätigkeit für diesen Bereich zu bringen, und in Deutschland könnte und sollte man ähnliche Projekte entwickeln. Auch dies ist ein Thema, bei dem eine Bundesinitiative in Zusammenarbeit mit den Bundesländern die

Entwicklung verschiedener Modellprojekte anführen könnte. Man sollte auch erwägen, ein langfristiges Ziel für die Beschäftigung von Männern zu setzen; das EC Childcare Network (1996) schlug 20% als ausreichende Größe für eine „kritische Masse“ vor, und die norwegische Regierung hat ebenfalls dieses Ziel übernommen.

10. Verbesserung der Beziehung zwischen der FBBE und den Schulen, bei gleichzeitiger Berücksichtigung ihrer jeweiligen Eigenständigkeit

194. Wir haben mit der Empfehlung begonnen, dass man in Deutschland die Altersspanne von der Geburt bis zu 10 Jahren als Entwicklungsfeld definieren sollte, und dass diese Entwicklung die Beziehung zwischen den FBBE-Einrichtungen und den Schulen einbeziehen sollte. Die Frage betrifft nicht nur eine bessere Zusammenarbeit und „Vorbereitung auf die Schule“: sie reicht viel tiefer. Diese beiden Leistungen – FBBE und die Schule – haben unterschiedliche Traditionen und Auffassungen, etwa was die Erziehung und das Bild vom Kind angeht. Die Schulen mögen der Ansicht sein, dass die Kindergärten die Kinder unzureichend vorbereiten, doch die Kindergärten sind ihrerseits der Meinung, dass die Schulen eine eingeschränkte Auffassung von Bildung haben und dem einzelnen Kind zu wenig Aufmerksamkeit widmen. Diese Situation kann zu einem schlechten Verhältnis zwischen beiden und der Angst vor „Verschulung“ führen – die Unterwerfung der FBBE unter ein mächtiges, aber nicht reformiertes Schulsystem. Dies gilt nicht nur für die Betreuung von Kindern unter 6 Jahren, sondern auch für die außerschulische Betreuung von Schulkindern. Die Situation wird noch verschärft durch den höheren sozialen und ökonomischen Status von Lehrern gegenüber den Beschäftigten in der FBBE.

195. Die Frage kehrt dahin zurück, was eine „starke und gleichberechtigte“ Beziehung zwischen der FBBE und den Schulen bedeuten soll und wie sie sich herstellen lässt. Die Alternative zu der Dominanz der Schule ist das, was Dahlberg und Lenz-Taguchi (1994) die „Vision eines neuen Treffpunkts“ nennen, auf der Grundlage des Verständnisses für die Traditionen und Kultur des jeweils anderen und einer Suche nach einem neuen und gemeinsamen Verständnis von Kindern, Wissen, Lernen und Bildung. In Deutschland gibt es durchaus Hinweise darauf, dass diese Fragestellung erkannt wurde und dass auf allen Seiten die Bereitschaft zu Reflexion und Reform besteht. Diese positiven Ansätze müssen weiter bestärkt werden, und die Untersucherguppe ermutigt den Bund und die Länder, ein Projekt in Angriff zu nehmen, das Kindergarten und Schule auf wirksamere Weise verbindet. Dies ist einer der Gründe, weshalb wir ein breites Politikfeld und ein inter-ministerielles Regierungsforum empfohlen haben, das FBBE und Grundschule umfasst. Es ist auch der Grund dafür, weshalb wir die Beziehungen zwischen FBBE und Schule als Schlüsselgebiet für die Forschung hervorheben. Idealerweise sollte, wie in vielen Ländern heute schon der Fall, eine Kontinuität zwischen den Lehrplänen von Kindergarten und Schule bestehen. Dies erfordert die Zusammenarbeit von Vertretern beider Systeme auf diesem und anderen Gebieten. Wir glauben auch, dass die Beziehungen die Grundlage für eine dritte vom Bund angeführte Initiative bilden sollten, womit wir einen Vorschlag aus einer der Tageseinrichtungen aufgreifen, dass es Bedarf für Modellprojekte zu den Beziehungen zwischen FBBE und Schule gibt.

11. Schaffung eines fokussierten Lernumfelds in FBBE-Einrichtungen

196. Ausgehend von den Merkmalen einer effektiven Intervention zugunsten von Kindern mit besonderen Lernbedürfnissen, sieht sich das OECD-Team durch den gegenwärtigen Fokus auf Qualität und Lernen in Einrichtungen für kleine Kinder in Deutschland ermutigt. Hierzu gehört eine Weiterentwicklung in mehreren Bereichen, z.B.

- *Anhebung der Aus- und Weiterbildung des Personals*, um ihnen zu ermöglichen, ambitionierte Ergebnisse hinsichtlich der Entwicklung und des Lernens für Kinder von 1 – 6 Jahren zu erreichen.
- *Eine Verbesserung der Zielsetzung und Überwachung der Einrichtungen auf lokaler wie nationaler Ebene*. Wichtige Politikhebel hierbei sind: die Formulierung klarer Entwicklungsziele und Qualitätsstandards für frühkindliche Einrichtungen; die Überwachung der Einhaltung dieser Ziele und Standards innerhalb jedes Bundeslands und die Weiterleitung der jährlichen Überwachungsergebnisse an die Hauptinteressengruppen (Träger, Erzieherinnen und Erzieher, Eltern); die Einrichtung von Unterstützungssystemen, zu denen Beschäftigte und Einrichtungen leichten und regelmäßigen Zugang haben;
- *Eine Neubewertung des Situationsansatzes unter Einbeziehung notwendiger kognitiver Kompetenzen der Kinder, einschließlich der Schuleignung*. Der Situationsansatz – basierend auf aktuellen oder zukünftigen Lebenssituation von Kindern mit dem Ziel, ihnen zu helfen, die Situation zu verstehen und mit ihr umzugehen – ist ein umfassender und nützlicher Ansatz für die Erziehung im Kindergarten. Gleichzeitig haben Forschungen gezeigt, dass Kinder, die im Kindergarten Grundkompetenzen erworben haben - allgemeines Grundwissen (der jeweiligen Gesellschaft); gute soziale Fähigkeiten; Hör- und Sprechkompetenz in der Schulsprache sowie ein Verständnis vom Gebrauch der Schrift und Zahlen – in der Regel in der Schule gute Leistungen zeigen. Diese Kompetenzen sind besonders wichtig für Kinder mit schwierigem Hintergrund und werden am effektivsten erworben, wenn ein Teil des Tages strukturierten frühkindlichen Lernprogrammen oder -projekten gewidmet wird, ergänzt durch individuelle Lernpläne. Dies impliziert gleichzeitig die Anhebung der Aus- und Fortbildung des Personals, die Verbesserung der Setzung von Zielen und die Kontrolle der Einrichtungen; außerdem muss die Neubewertung des Situationsansatzes klarer definierte Ergebnisse berücksichtigen.

197. Jedoch sollten diese Erkenntnisse die politisch Verantwortlichen nicht blind gegenüber anderen wichtigen Merkmalen frühkindlichen Lernens machen. Aus der PISA-Studie geht beispielsweise hervor, dass ein positives Verhältnis zwischen Betreuer und Kind für erfolgreiches Lernen in jedem Alter wichtig ist. Andere Untersuchungen zeigen, dass bei kleinen Kindern die Beschäftigung im frei gewählten Spiel, die bewusste Planung von Aktivitäten, die soziale Beteiligung und direkte Interaktion mit der Umgebung wichtige Bestandteile des Lernens sind (Zigler u.a., Hrsg., 2004). Kindliches Spielen ist ein Schlüssel zum Lernen, aber einer, der leicht missverstanden wird. Beabsichtigtes, ausgedehntes Spielen der Kinder fördert die kognitive Entwicklung, einschließlich Sprachfähigkeit und Vokabular, Problemlösung, Perspektivenbildung, darstellende Fertigkeiten, Merkfähigkeit und Kreativität – aber diese Art von Spielen erfordert die Anwesenheit einer Fachkraft, die unterstützt und lenkt. Soziale Interaktion mit anderen Kindern ist für kleine Kinder ebenso wichtig und fördert die Entwicklung nicht-kognitiver Faktoren, die für das Lernen wichtig sind, einschließlich emotionaler Selbstregulierung. Zigler kommt zu dem Schluss: „...politische Aufwinde sorgen dafür, dass eine extreme Meinung rasch Popularität erlangt, nur um sogleich durch eine andere Meinung ersetzt zu werden. Was wir brauchen, ist aber ein ausgewogener Ansatz, der von der besten Forschung zu kindlicher Entwicklung und einer soliden pädagogischen Praxis ausgeht“.

198. Das OECD-Team hat mit Freude zur Kenntnis genommen, dass bei der Theoretisierung frühkindlichen Lernens in Deutschland große Fortschritte erzielt werden, ob durch die *Nationale Qualitätsinitiative*, die Führung gemischtaltriger und integrierter Kindergärten oder die anhaltende Diskussion über die Ausbildung und Qualifikation der Fachkräfte.

12. Ausbau der Forschung

199. Deutschland verfügt über gute Forscher und Forscherinnen im Bereich der FBBE, die wichtige Arbeit leisten. Es ist jedoch unbestritten, dass die Forschungsbasis dem Umfang des Themenfelds in keiner Weise gerecht wird, und dass sie zu sehr von staatlichen Geldern abhängt. Es ist wichtig, sich der Frage zu widmen, wie die Forschungsinfrastruktur ausgebaut werden kann. Ein Weg, der vorgeschlagen wurde, ist ein durch die Deutsche Wissenschaftsstiftung finanziertes Forschungsprogramm, obwohl dies kaum garantiert werden kann, angesichts der Probleme, die ein so kleiner, isolierter Bereich im Wettbewerb mit besser entwickelten Forschungsgebieten haben dürfte. Daher sollte man vielleicht überlegen, ob öffentliche Gelder (von Bund und Ländern) nicht für eine Stärkung der bestehenden Basis aufgewendet werden sollten, etwa durch die Finanzierung von mehr Lehrstühlen und Fakultäten in den Hochschulen, vielleicht in Verbindung mit einer Reform der Ausbildung der in der FBBE Beschäftigten. Diese Überlegungen sollten Teil der langfristigen Vision und Strategie sein, die wir vorgeschlagen haben.

200. Ein wichtiges Merkmal der gegenwärtigen Forschungsszene ist die Bandbreite an Interessen und Ansätzen, kombiniert mit einer respektvollen Beziehung zwischen den in unterschiedlichen Forschungsparadigmen tätigen Forschern und Forscherinnen (die womöglich dadurch gefördert wird, dass die derzeitige Forschungsgemeinschaft so klein ist, weshalb jeder jeden kennt). Die derzeitige Forschungsgemeinschaft, oder zumindest die Mitglieder dieser Gemeinschaft, mit denen wir uns unterhielten, haben bereits eine ganze Palette an Forschungsthemen parat, die sie ausarbeiten möchten. Diese Vielfalt scheint ein wichtiges Merkmal zu sein, das bewahrt werden sollte. Weitere Forschungsbereiche, zu denen wir anregen möchten, sind: die Untersuchung der Kindheit und der Folgen verstärkter Institutionalisierung; die Beziehung zwischen FBBE und Schule; und eine Politikanalyse in verschiedenen Bereichen, einschließlich Koordinierung, Finanzierung, Ausbildung und Programmerstellung für Kinder aus einkommensschwachen Familien und Immigrantenfamilien. Wir würden auch empfehlen, den Fachkräften – wie in Finnland der Fall – vermehrt Zugang zur Forschung zu ermöglichen, etwa durch eine Grundausbildung in der Forschungsmethodik und fortgesetzte Aktionsforschung auf lokaler Ebene in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Forschern und Forscherinnen.

201. In den nächsten Jahren wird es auch nötig sein, die Daten- und Informationssysteme sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene auszubauen und zu verbessern. Dies könnte, zumindest auf Bundesebene, die Entwicklung nationaler Datensätze über kleine Kinder und ihre Betreuungsangebote in Deutschland erforderlich machen, sowie die Verwendung differenzierter statistischer Analysemodelle.

13. Sicherstellung der kritischen Masse, insbesondere im Politik- und Überwachungsbereich

202. Die FBBE-Einrichtungen erfassen einen Großteil der kindlichen Bevölkerung, und ihre wichtige Funktion in modernen Gesellschaften – ökonomisch, pädagogisch, sozial und kulturell – wird immer mehr erkannt. Dennoch ist die gegenwärtige Position dieser Einrichtungen in Deutschland (und in vielen anderen Ländern) marginaler, als ihnen ihrer Bedeutung nach zukäme. Sie erhalten relativ wenige öffentliche Gelder, die Ausbildung und Schulung der Beschäftigten findet auf niedrigem Niveau statt, und das System lässt durchweg das vermissen, was man als "kritische Masse" bezeichnen könnten, nicht zuletzt im Bereich der politischen Entscheidungen. Damit wollen wir sagen, dass die Schlüsselgruppen von geringem Umfang und häufig isoliert sind. Sie müssen immer noch kämpfen, um sich bemerkbar zu machen, wenn sie die Interessen kleiner Kinder gegenüber besser etablierten Gruppen vertreten wollen. Wir haben bereits mehrere Beispiele hierfür genannt, z.B. die kleine Forschungsbasis, die verglichen mit dem Bereich der Schulbildung an Zahlen und Umfang unbedeutend ist.

203. Gleiches gilt für die Regierung, und dort auf allen Ebenen, wo das Konzept der „kritischen Masse“ Teil des langfristigen Ausbaus der FBBE sein sollte. In England beispielsweise ist die Zahl der auf zentraler Ebene mit FBBE-Politik und -Verwaltungsangelegenheiten befassten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen beträchtlich, da dem Bereich der frühen Kindheit hohe Priorität beigemessen wird. In Deutschland ist dies nicht der Fall, selbst wenn man die Unterschiede in Struktur und Umfang des FBBE-Systems berücksichtigt. Nach unseren Gesprächen zu schließen bietet die Situation auf lokaler Ebene Anlass zur Sorge: Einige Kommunen verfügen über kenntnisreiche und engagierte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die auf dem Gebiet frühkindlicher Politik und Organisation geschult sind, aber dies ist nicht der Normalfall. Unter den Fachkräften in der Kindertagesbetreuung gibt es wenige mit höherer Qualifikation, die eine Art Kader gut ausgebildeter und redigewandter Fachkräfte bilden könnten, um Verbindungen zu Politik und Forschung zu knüpfen.

204. Das Konzept der kritischen Masse wirft auch strategische Fragen danach auf, wie bestimmte Bereiche am besten zu entwickeln sind. Sollte beispielsweise die Forschung über verschiedene Hochschulen und Institute hinweg ausgebaut werden, oder auf eine kleine Zahl größerer Zentren konzentriert werden? Soll man versuchen, die Ausbildung und Beschäftigung von Männern in eigens für sie eingerichteten Kursen und Zentren zu bündeln, oder die Männer einzeln oder zu zweien auf Fachschulen und Ausbildungszentren verteilen?

14. Zu internationalem Austausch anregen

205. In Deutschland hat man den Wert geteilter Erfahrungen erkannt, was sich im Konzept der „Konsultationskitas“ in den NBL oder in dem in den Bundesinitiativen übernommenen gemeinschaftlichen Ansatz widerspiegelt. Dies sollte die Entwicklung des FBBE-Angebots in Deutschland auch weiterhin bestimmen. Ein solches Austauschverfahren sollte ausgeweitet werden, um den Ausbau nachhaltiger Beziehungen hinsichtlich Theorie und Praxis zwischen den Bundesländern und zwischen Deutschland und anderen Ländern zu fördern. In gewissem Umfang geschieht dies bereits: nur ein Beispiel ist die aktive Mitwirkung deutscher Einrichtungen an einem Netzwerk europäischer Forscher und Forscherinnen, politisch Verantwortlicher und Fachkräften, die mit Fragen zur Verschiedenheit in frühkindlichen Tageseinrichtungen befasst sind (DECET).

206. In der gegenwärtigen Übergangsphase im Bereich der FBBE in Deutschland, in der die Notwendigkeit für Entwicklungen und Änderungen allgemein anerkannt wird, sollte dieser Austausch mit dem Ausland erweitert und unterstützt werden. Um vier Beispiele zu nennen:

- Die Entwicklung der Ausbildung für FBBE-Beschäftigte in Deutschland könnte von einem anhaltenden Dialog mit Dänemark und Schweden sehr gut profitieren, da in diesen Nachbarländern die FBBE-Arbeit auf vergleichbarer pädagogischer Theorie und Praxis beruht. In den letzten Jahrzehnten wurden dort ähnliche Debatten über das Für und Wider einer eher spezialisierten oder allgemeineren Ausbildung für die Beschäftigten in der FBBE geführt. Wenn beide Länder auch zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangten, so haben sie doch eine einheitliche Sicht von der „Betreuung“ von Kindern zwischen 1 und 6 Jahren beibehalten, die für Familien und die Gemeinschaft offen ist.
- Die Entwicklung eines hinsichtlich der Geschlechter besser gemischten Personals würde von der Mitwirkung an dem Projektnetzwerk profitieren, das gerade in Nordeuropa (die skandinavischen Länder, Belgien und Großbritannien) Gestalt annimmt.
- Die Entwicklung einer wirksameren Unterstützung der Praxis und ihrer Bewertung würde von einer Untersuchung der in Teilen Norditaliens, insbesondere in Reggio Emilia, übernommenen

Ansätze profitieren. Z. B. könnte sich eine Analyse des Hilfsmittels der “pädagogischen Dokumentation” und der Rolle des/der “pedagogista” als sehr nützlich für die Entwicklung der Qualität und des Lernens in den frühkindlichen Einrichtungen in Deutschland erweisen.

- Die Diskussion über die Beziehung zwischen der FBBE und den Schulen könnte von einem anhaltenden Dialog mit mehreren Ländern, die dieses Thema derzeit ebenfalls auf der Tagesordnung haben, darunter Schweden und Großbritannien, profitieren.

207. Bei der Unterbreitung dieser Vorschläge möchte die Untersucherguppe betonen, dass es einen Austausch und Dialog mit Deutschland als aktivem Partner und nicht als passivem Empfänger der Erfahrungswerte anderer empfiehlt. Wir wollen sogar weiter gehen und anregen, dass Deutschland die Leitung bei der Entwicklung eines länderübergreifenden Austauschs über wichtige Theorien, Konzepte und Praktiken übernehmen sollte, die in Deutschland ihren Ursprung hatten und andere kontinentaleuropäische Länder beeinflusst haben. Wir denken hier vor allem an die *Sozialpädagogik*, an *Bildung* und *Erziehung*. Auch hier hoffen wir, dass die Bundesregierung und die Landesregierungen – und deutsche Stiftungen – die Führungsrolle bei solchen Initiativen übernehmen, etwa als Ausgangspunkt für eine Unterstützung der Veröffentlichung wichtiger deutscher Publikationen in englischer Sprache.

0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0

208. Mit diesen abschließenden Anmerkungen zum internationalen Informationsaustausch möchte die OECD- Untersucherguppe dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie den deutschen Bundesländern für die Mitwirkung an der thematischen Untersuchung der OECD zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung danken. Wir hoffen, dass sie sich als eine wertvolle Erfahrung für Deutschland erweisen und zum Wohlergehen und der Bildung der Kinder in allen Bundesländern beitragen wird. Aufgrund jahrelanger Untersuchungen über das deutsche FBBE-System sind wir sicher, dass die traditionellen deutschen Einblicke in die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung – heraufbeschworen durch das Wort *Kindergarten* und in diesem Bericht zusammengefasst – sowie die neuen deutschen Initiativen, die zur Verbesserung der Qualität des Systems durchgeführt werden, von echtem Interesse für andere Länder sein werden.

209. Die in dem *Länderbericht* dargestellten Fakten und Meinungen unterliegen der alleinigen Verantwortung der Untersucherguppe. Wir haben mit großer Dankbarkeit die wertvolle Hilfe, die wir von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Verwaltungen, Forschern und Forscherinnen sowie Fachkräften in Deutschland erhielten, entgegengenommen und betonen, dass diese Personen keine Mitschuld an Fehlern trifft, die in dieser Schrift enthalten sein mögen. Um Missverständnissen oder Irrtümern vorzubeugen, sollte der *Länderbericht* in Zusammenhang mit dem deutschen *Hintergrundbericht* gelesen werden, da beide Schriften als gegenseitige Ergänzung gedacht sind.

LITERATUR

- Bertram, Pascal, Bokhari, Gasper, and Holtermann (2002), *Early Excellence Centre Pilot Programme Second Evaluation Report 2000-2001*, DfES
- Bowman, B., Donovan, M. S. and Burns, M. S. (Hrsg.) (2000), *Eager to learn: Educating our preschoolers*. Washington, DC: National Academy Press
- Chicago School Consortium (2003) *Ending Social Promotion: Results from Summer Bridge*
- Cleveland, G. & Krahnisky, M (2001) Hrsg. *Our Children's Future* , Toronto, University of Toronto Press, 2001,
- Dahlberg, G. and Lenz-Taguchi, H. (1994) *Förskola och skola – om två skilda traditioner och om visioner om en mötesplats (Preschool and school – two different traditions and a vision of an encounter)*, Stockholm: HLS Förlag
- Dahlberg, G., Moss, P. and Pence, A. (1999) *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*. London: Falmer Press
- Deutscher Hintergrundbericht 2004*, Bonn, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Doherty u.a. (2001) *Policies and practices in Canadian child care agencies*, Guelph, Ontario
- Elschenbroich, D. (2001) *Weltwissen der Siebenjährigen: Wie die Kinder der Welt entdecken können*. München: Antje Kustermann
- European Commission Childcare Network (1996) *Quality Targets in Services for Young Children*. Brussels: European Commission Equal Opportunities Unit
- Eurostat (2003) *The Social Situation of the European Union 2003*. Luxembourg: European Commission
- Fendler, L. (2001) 'Educating flexible souls', in K. Hultqvist and G. Dahlberg (Hrsg.) *Governing the Child in the New Millennium*. London: Routledge Falmer
- Kagan, S. L., & Zigler, E. F. (Hrsg.). (1987). *Early schooling: The national debate*. New Haven: Yale University Press.
- Leseman, P. (2002) *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds* , Paris, OECD,
- Morris, P. u.a. (2001) *How Welfare and Work Policies Affect Children: A Synthesis of Research*. New York: Manpower Demonstration Research Corp.

- Müller Kucera, K. and Bauer, T *Costs and Benefits of Care Services in Switzerland – Empirical results from Zurich*, Department of Social Services, Zurich
- Oberhuemer, P. (2004) ‘Controversies, chances and challenges: reflections on the quality debate in Germany’, *Early Years*, 24(1), 9-21
- OECD (1998) *Early childhood Education and Care Policy: Proposal for a Thematic Review; major issues, analytical framework and operating procedures*, DEELS/ED (98)2, Paris
- OECD, 2001, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, ISBN 92-64-19282-4, Paris, OECD
- OECD (2003) *Education At a Glance*, Paris
- Randall, V. (2000) *The Politics of Child Daycare in Britain*. Oxford: Oxford University Press
- Rinaldi, C. (2001) ‘Documentation and assessment: what is the relationship?’ in Project Zero and Reggio Children *Making Learning Visible: Children as Individual and Group Learners*. Cambridge, MA.: Project Zero and Reggio Emilia: Reggio Children
- Schäffer, G.E. (2004) Report on activities and research in the area of early childhood pedagogy at the university of Cologne, paper prepared for a meeting of researchers with the OECD team, Berlin, 10th July 2004-08-08
- Schleicher, A. (2002) Germany in the International Education competition, IFO, Munich
- Stipek u.a. 1995 “Effects of different instructional approaches on young children’s achievement and motivation” in *Child Development* 66
- Sweeney, J. (2002) *Ending Child Poverty in Rich Nations: What Works?*, Dublin, Children’s Rights Alliance
- Tietze, W. u.a. (1998) *Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine empirische Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten*. Berlin: Luchterhand
- Zigler u.a. Hrsg. 2004, *Children’s Play: the roots of reading*, Zero to Three Press

ANHANG I – DIE OECD- UNTERSUCHERGRUPPE

Mr. Peter Moss (Berichterstatter)

Professor für frühkindliche Förderung
Thomas Coram Research Unit
Institute of Education, University of London
London, Großbritannien

Frau Marisa Krenn-Wache

Rektorin der Bundesbildungsanstalt für Kindergartenpädagogik (“BAKIP”)
Klagenfurt, Österreich (Stadt muss überprüft werden)

Ms. Jung Na

Forschungsstipendiatin, KEDI (Korean Educational Development Institute)
Leiterin Frühkindliche Erziehung
Seoul, Korea

Mr. John Bennett

Projektmanager für frühkindliche Untersuchungen
Abteilung Bildungs- und Schulungspolitik, Direktorat für Bildung
Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)
Paris, Frankreich

ANHANG II – INHALTSVERZEICHNIS DES DEUTSCHEN HINTERGRUNDBERICHTS

Zur Entstehung des Berichts

Kindertagesbetreuung in der Bundesrepublik Deutschland Ein kurzer Überblick

Angebotsformen und Begriffsklärung

Sprachgebrauch in der Studie

Der soziale Kontext der Tageseinrichtungen für Kinder

Politischer Wandel, gesellschaftlicher Wandel

Recht und Organisation

Unterstützung für Familien

Die Bedeutung der Tageseinrichtungen für Kinder und Kindheit

Allgemeine Informationen zur Bundesrepublik Deutschland

Struktur und Aufbau

Zahlen, Daten, Fakten

Rechtlicher Rahmen

Grundlagen / Verfassungsrecht

Rechtsgrundlage frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung:

SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe

Perspektiven und Herausforderungen

Historische Wurzeln aktueller Erscheinungen

Von der Industrialisierung bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen

Demokratischen Republik

Zwei deutsche Staaten

Bundesrepublik Deutschland

Deutsche Demokratische Republik

Bis 1989: Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der

Deutschen Demokratischen Republik

1990 bis 2000

Die aktuelle Situation

Konzepte frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung

Perspektiven und Herausforderungen

Qualität

Perspektiven und Herausforderungen

Zugang

Versorgungslage

Bildungsbeteiligung / Inanspruchnahme

Perspektiven und Herausforderungen

Tagespflege
Rechtsgrundlagen
Finanzierung
Quantitatives Angebot

Qualität – Sicherung und Entwicklung
Perspektiven und Herausforderungen

Finanzierung
Finanzierungsverfahren und Steuerung
Zahlen zu Kosten und Finanzierung

Personal
Erzieherinnen und Erzieher
Andere Fachkräfte
Zweit- oder Hilfskräfte
Frauen und Männer im Beruf
Fortbildung und Fachberatung
Eingruppierung und Vergütung
Interessenvertretung
Herausforderungen und Perspektiven

Zusammenarbeit mit Eltern
Gute Praxis
Elternrechte in Tageseinrichtungen für Kinder
Informationsmöglichkeiten
Perspektiven und Herausforderungen

Evaluation und Forschung

Zusammenfassender Kommentar

Anhang
Wichtige Begriffe (Glossar)
Gremien, Organisationen, Institutionen, Verbände
Quellen und weiterführende Literatur
Abbildungen und Tabellen