

„Bedarfsorientierte“ Modernisierung der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland

Stefan Sell

Die defizitären Kinderbetreuungsmöglichkeiten erweisen sich als zentrales Problemfeld für die Erwerbstätigkeit von Müttern. Angesichts der demografischen Entwicklung wie auch der Präferenzen der Frauen ist ein quantitativer und qualitativer Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur zwingend erforderlich. Für eine Modernisierung gibt es durchaus innovative Konzepte, allerdings muss in einem ersten Schritt die „föderale Finanzierungsverflechtungsfalle“ aufgelöst werden, da es sonst keinen wirklichen Ausbau geben wird. Eine „bedarfsorientierte“ Modernisierung wird vor allem das Management der Übergänge zwischen den einzelnen Betreuungssegmenten professionalisieren müssen, denn für die Eltern und besonders für eine echte Wahlfreiheit der Mütter ist eine kontinuierliche Betreuungsperspektive entscheidend.

1 „PISA“-Schock und darüber hinaus

Die Diskussion über die unbefriedigende Ausgestaltung der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland – und hierbei vor allem in Westdeutschland – wird seit Jahren geführt. Die Bestandsaufnahme der Problembereiche hat sich ebenfalls seit Jahren kaum nennenswert verändert. Insofern könnte hier auf einen bereits vor über zehn Jahren in dieser Zeitschrift publizierten Beitrag verwiesen werden, in dem die wichtigsten Defizite – die auch heute noch weitestgehend zutreffen – umfänglich beschrieben worden sind (Colberg-Schrader 1991). Allerdings ist der Bereich der Kinderbetreuung mit der medienwirksamen Veröffentlichung des katastrophalen Abschneidens der deutschen Schüler in der PISA-Studie (ausführlich hierzu Baumert 2001) erneut und diesmal mit einer anderen Perspektive in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit und politischen Thematisierung getreten. Bei der (zuweilen leider wieder im Schnellschussverfahren durchgeführten) Suche nach Antworten auf die ganz offenkundige Bildungsmisere in Deutschland werden die Kindertageseinrichtungen (Kitas) als „vorschulischer Bereich“ in die Überlegungen mit einbezogen und der Kranz der aktuellen Vorschläge reicht von der Einführung eines vorschulischen Pflichtjahres über die Forderung nach einem kostenfreien Besuch der Kitas für alle Kinder bis hin zur Implementierung von Fremdsprachenunterricht oder Computer- und Internetnut-

zung schon in den Kindertageseinrichtungen. Ganz offensichtlich kommt es derzeit zu einer Renaissance der „bildungspolitischen Aufladung“ des „Elementarbereichs“¹ und erneut wird sichtbar, dass der vorschulische Bereich in Deutschland sowohl hinsichtlich der Inhalte und Qualitätsstandards wie auch der Professionalisierung der Erzieherinnen gerade im internationalen Vergleich zusammen mit Österreich das Schlusslicht bildet. So kommt der „Sachverständigenrat Bildung bei der Hans Böckler Stiftung“ in seinen abschließenden Empfehlungen „Wege zur Bildungsreform“ zu einem Plädoyer für einen sukzessiven Einstieg in die Überführung der Kitas in das Bildungssystem und schlägt u.a. vor, für alle Kinder ab fünf Jahren einen verpflichtenden – und gebührenfreien – Besuch dieser Einrichtungen einzuführen (Sachverständigenrat Bildung bei der Hans Böckler Stiftung 2001). Große Beachtung haben die Ende 2001 veröffentlichten Empfehlungen des „Forum Bildung“ gefunden. Darin wird u.a. eine Intensivierung der Frühförderung in den Kitas und Grundschulen angemahnt. Nicht nur Gebührenfreiheit für diesen Bereich sollte geprüft werden, auch der massive Ausbau von Ganztagsangeboten wird gefordert (Forum Bildung 2001).

Aber nicht nur der neuere bildungspolitische Zugriff auf die Kitas intensiviert die Wahrnehmung dieses Teils der sozialen Infrastruktur. Im Rahmen der Diskussion über neue Strategien der Verbesserung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie spielt die defizitäre Ausformung der Kinderbetreuungsinfrastruktur eine zentrale Rolle. Die für Deutschland im internationalen Vergleich feststellbare, immer noch unterdurchschnittliche Frauenerwerbsquote

wird von der unzureichenden Kinderbetreuungsinfrastruktur mitverursacht. In diesem Kontext können wir derzeit eine Verbindung der in der Vergangenheit *faktisch* primär frauenpolitisch ausgerichteten Vereinbarkeitsdiskussion mit einer arbeitsmarktpolitisch motivierten Debatte erkennen, die im Zusammenhang mit dem langsam, aber in wichtigen Teilsegmenten des Arbeitsmarktes bereits gut erkennbaren Fachkräftemangel zu sehen ist. Dieser stellt im Zusammenspiel mit dem demografischen Wandel viele Unternehmen hinsichtlich der zukünftigen Personalrekrutierung und -entwicklung vor eine völlig neue Situation, denn nunmehr gelangen die geburtenschwachen Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt, wodurch sich z.B. in den nächsten Jahren ein Wettbewerb um Auszubildende entwickeln wird. Zugleich steigt der Anteil gerade auch von gut qualifizierten Frauen, die zukünftig verstärkt im Sinne

¹ Renaissance deshalb, weil bereits in den 70er Jahren dieser Bereich im Mittelpunkt von Reformbestrebungen stand (erinnert sei hier an die „Kinderladen“-Bewegung). Außerdem hat der Deutsche Bildungsrat, der in den Jahren von 1965 bis 1975 die Grundlagen für die Bildungsreformen der 60er und 70er Jahre gelegt hat, die Kindertageseinrichtungen als „Elementarbereich“ explizit dem Bildungsbereich zugeordnet, ohne dass dies nennenswerte Auswirkungen gehabt hätte.

Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Volkswirtschaft und Sozialpolitik an der FH Koblenz, Standort Remagen und ist dort Leiter des Studiengangs „Gesundheits- und Sozialwirtschaft“. e-mail: sell@rheinahr-campus.de.

einer Humankapitalsicherung in den Unternehmen gehalten werden müssen. Daraus lässt sich für viele Betriebe die Aufgabe ableiten, längere Unterbrechungszeiten durch Kinderbetreuung und -erziehung zu verhindern bzw. diese zu verkürzen, denn erschwerend kommt hinzu, dass viele Frauen nicht mehr aus dem „Erziehungsurlaub“ bzw. neuerdings „Elternzeit“ in das Unternehmen zurückkommen.²

Eine dritte Ebene, auf der das Thema Kinderbetreuungsinfrastruktur thematisiert wird, und die in einem engen Zusammenhang zur arbeitsmarktpolitischen Dimension steht, ist die neue bevölkerungspolitische Diskussion, die zumeist aber aus Rücksicht auf unsere Vergangenheit nicht als solche benannt wird. Im Kern geht es hier um die Tatsache, dass Deutschland zusammen mit südeuropäischen Ländern wie Italien und Spanien die niedrigste Geburtenrate aufweist (und das konstant seit nunmehr fast 30 Jahren und nicht erst seit kurzem). Mit 1,4 liegt die zusammen gefasste Geburtenziffer auf einem Niveau, das dazu führt, dass nur noch etwa zwei Drittel einer Generation „ersetzt“ wird. Nun sind die seit längerem in der Fachdiskussion bekannten Folgen in der Vergangenheit deshalb nicht thematisiert worden, weil wir es in der Tagespolitik mit Entwicklungen zu tun hatten, die eher zu gegenteiligen Interpretationen Anlass gegeben haben (zumindest bei den Politikern), vor allem die auch durch die geburtenstarken Jahrgänge verursachten Arbeitsmarktprobleme sowie die relativ starke Zuwanderung nach Deutschland in der Vergangenheit. Diese Gemengelage hat eine frühzeitige Auseinandersetzung mit den Folgen der absehbaren demografischen Entwicklung blockiert. Nunmehr allerdings droht an vielen Stellen die bisherige Tabuisierung des Themas umzukippen in eine Dramatisierung der Bevölkerungsentwicklung im Sinne einer Instrumentalisierung für andere Zwecke, z.B. als Legitimationsfolie für Einschnitte in das umlagefinanzierte soziale Sicherungssystem. Auf alle Fälle kann die neuere demografische Forschung zeigen, dass sich der noch Anfang der 70er Jahre von der OECD festgestellte negative Zusammenhang zwischen Frauenerwerbsquote und Fertilität – im Sinne einer Konkurrenzbeziehung – nunmehr grundlegend gewandelt hat und wir mittlerweile relativ gesichert von einer komplementären Beziehung ausgehen können: Länder mit einer hohen Frauenerwerbsquote haben auch

eine relativ hohe Fertilität und umgekehrt (Kohler 2000).³ Apps und Rees (2001) können anhand eines erweiterten Galor-Weil-Modells auch theoretisch zeigen, dass die empirisch beobachtbare Verschiebung von der Konkurrenz- zu einer Komplementärbeziehung darauf zurückzuführen ist, dass die Länder, die eine hohe Frauenerwerbsquote und eine hohe Fertilitätsrate haben, im Gegensatz zu den anderen Ländern auf eine individuelle Besteuerung (statt auf eine gemeinsame Veranlagung, in Deutschland noch verschärft durch das Ehegattensplittingverfahren) und auf eine Unterstützung der Familien in Form von Kinderbetreuungsinfrastruktur statt auf direkte kindbezogene Transferleistungen setzen. „The presence of a significant proportion of households with relatively high levels of child care outside the home increases the likelihood of a positive relationship between fertility and female labor supply“ (Apps/Rees 2001, S. 23). Der hier erkennbare strategische Grundgedanke scheint nunmehr auch in die Regierungsposition in Deutschland einzufließen, denn bei der Übergabe des 11. Kinder- und Jugendberichts Ende Januar 2002 wurde von der Bundesfamilienministerin Bergmann (SPD) verkündet, dass eine Neuorientierung der Kinder- und Jugendpolitik im Sinne einer zukünftigen Fokussierung auf die Bereitstellung „sozialer Infrastruktur“ anstehe. Die Sachverständigenkommission hat diese Neuausrichtung mit der Kurzformel „Dienste vor Geld“ auf den Punkt gebracht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Thema Kinderbetreuungsinfrastruktur aus ganz unterschiedlichen Motiven derzeit als ein Top-Thema auf der politischen Tagesordnung steht und sich damit zumindest theoretisch die Chance eröffnet, endlich einen von vielen Seiten seit langem geforderten massiven Ausbau dieses Teils der sozialen Infrastruktur anzugehen. Trotz dieses einmaligen „Fensters der Möglichkeiten“ bleiben erhebliche Zweifel, ob es einen Durchbruch in diesem Bereich geben wird – und diese Zweifel resultieren aus einer Analyse der Ursachen für die aktuellen Defizite im Bereich der Kinderbetreuung.

2 Versorgungsdefizite

Einleitend muss deutlich hervorgehoben werden, dass wir es gerade hinsichtlich der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland mit einem zweigeteilten Land zu tun haben. Immer noch trennen West- und Ostdeutschland Welten – hier allerdings in einem „unüblichen“ Sinne, da die Versorgungssituation in den neuen Bundesländern mit Abstand besser ist als im Westen, gleichsam noch ein Erbe der untergegangenen DDR.

In Ostdeutschland ist nicht nur bei den Kindergärten, sondern auch im Krippen- und teilweise im Hortbereich von einer bedarfsdeckenden Versorgung auszugehen, wobei dies nicht nur im Sinne einer rein quantitativen Betrachtung von Platzzahlen zu verstehen ist, sondern vor allem hinsichtlich der Rahmenbedingungen. So waren z.B. Ende 1998 in Westdeutschland lediglich 18,8 % aller Kindergartenplätze Ganztagsplätze mit Mittagessen – in Ostdeutschland waren es fast alle verfügbaren Plätze (97,7 %), die zu dieser Kategorie gehörten. Die Kinderbetreuungsinfrastruktur in den neuen Bundesländern ist in den vergangenen Jahren einem gewaltigen Umbauprozess unterworfen worden, der sich nur ansatzweise in Zahlen ausdrücken lässt. Im Vergleich der Jahre 1991 und 1998 zeigen sich die Verwerfungen, die u.a. auch durch den enormen Geburtenrückgang direkt im Anschluss an die Wiedervereinigung verursacht worden sind. So nahm die Zahl der Kindertageseinrichtungen von 19.121 auf 9.711, also um 50 % ab. Auch die Zahl der in den Kitas Beschäftigten sank um 53 % von 176.591 auf 83.021. Besonders gravierend hierbei ist nicht nur der Arbeitsplatzabbau, sondern die Kombination

² Vgl. hierzu Engelbrech/Jungkunst (2001, S. 3). Sie können zeigen, dass 31 % der wieder berufstätigen Frauen nach dem Erziehungsurlaub nicht mehr in den alten Betrieb zurückgekehrt sind. Dieser Anteil könnte bei einer anderen Arbeitsnachfragesituation noch steigen

³ Allerdings sind diese Befunde nicht unumstritten. So kommt Kögel auf der Basis einer ökonometrischen Analyse zu dem Ergebnis, dass sich die behauptete Umkehrung des Zusammenhangs in Richtung auf eine Komplementärbeziehung für die OECD-Staaten (angeblich) nicht nachweisen lasse (Kögel 2001).

mit einer drastischen Verschiebung in der Altersstruktur der Kita-Beschäftigten. Waren 1991 erst 28,3 % in einem Alter zwischen 40 bis 60 Jahre, so stieg dieser Anteil bis 1998 auf fast 62 %. Im Jahr 1991 waren 82,7 % vollzeitbeschäftigt, 1998 waren es nur noch 29 %. Auch die Trägerlandschaft, die zu Beginn der 90er Jahre noch mit über 96 % von öffentlichen Trägern beherrscht wurde, hat sich gewandelt, denn nunmehr beläuft sich der Anteil der freien Träger (also Wohlfahrtsverbände und Kirchen) auf ein Drittel. Zukünftig werden die Kitas in den neuen Bundesländern vor allem mit den durch den Geburtenrückgang wie auch durch Abwanderung bedingten Einbrüchen bei den Kinderzahlen zu kämpfen haben, die sich zudem noch regional ungleich verteilen. Für die Einrichtungen bedeutet dies konkret, dass sie sich Arbeitsfelder erschließen müssen, die außerhalb der klassischen Krippen- und Kindergartenbetreuung liegen bzw. in damit zusammenhängende aber bisher nicht in den Einrichtungen angebotenen Dienstleistungen, also z.B. Schulkinderbetreuung oder spezielle Fördermaßnahmen. Für viele Einrichtungen in Ostdeutschland wird es einfach nur um Existenzsicherung gehen.

Völlig anders stellt sich die Situation in *Westdeutschland* dar. Ganz offensichtlich ist eine eklatante Unterversorgung vor allem im Krippen- und im Hortbereich. So lag die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen Ende 1998 bei 2,8 % – hinsichtlich einer Bedarfsdeckung geht man von mindestens 20 % aus. Im Hortbereich lag die Quote für die 6- bis unter 10-jährigen Kinder bei nur 5,9 %. Hinzu kommt: Weniger als 5 % der Schulen sind Ganztageschulen. Die häufig behauptete „Bedarfsdeckung“ im Kindergartenbereich – hier aber reduziert auf die Kinder mit „Rechtsanspruch“ – ist zwar auf der Ebene der Bundesländer, für die entsprechende Versorgungsquoten ausgewiesen werden, in einem statistischen Sinne mittlerweile wohl erreicht, aber gerade auf der kleinräumigen Ebene gibt es partiell erhebliche Unterversorgungslagen. Messbar sind diese z.B. anhand der in vielen Gemeinden und Städten weiterhin vorhandenen Wartelisten. Unterversorgungslagen findet man zwangsläufig in vielen ländlichen Gebieten, aber auch gerade in den schnell wachsenden jungen Stadtteilen bzw. Bebauungsgebieten vieler Städte, da die existierenden Tageseinrichtungen häufig in den ehemals kinderreichen Stadtgebieten angesiedelt sind, während der Be-

darf sich nunmehr räumlich verschoben hat. Längere Anfahrtswege in Verbindung mit den häufig sehr eingeschränkten Öffnungszeiten der Kitas können dann eine faktische Nichtinanspruchnahme eines formal vorhandenen Kindergartenplatzes induzieren.

Gerade anhand der Versorgungssituation in Westdeutschland lässt sich ein zentrales Problemfeld in der Kinderbetreuung aufzeigen: Die institutionelle Separierung in den Krippen-, Kindergarten- und Hortbereich. Die Expansion der außerhäuslichen Kinderbetreuung konzentriert sich hier auf den Kindergartenbereich⁴ im Sinne einer familienergänzenden und -entlastenden Dienstleistung. Diese kristallisiert sich in einer vierstündigen Vormittags- oder Nachmittagsbetreuung, die aber nicht den Blick auf den Arbeitsmarkt richtet, insofern mit derartigen immer noch häufig anzutreffenden Arrangements noch nicht einmal eine Teilzeitbeschäftigung organisiert werden kann. Die Expansion des Kindergartenbereichs resultiert aus zwei Entwicklungslinien: Zum einen hat sich der Kindergartenbereich seit den 70er Jahren zunehmend als normale Sozialisationsinstanz für die 3- bis 6-jährigen Kinder etablieren können, zum anderen führte die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz zum 1.1.1996, durch Übergangsregelungen für die Kommunen zeitlich gestreckt bis zum 1.1.1999, zu einem quantitativen Ausbau dieses Segments.

Die Expansion der Kindergartenbetreuung verdeutlicht zugleich das Wechselspiel zwischen nationalstaatlichen Regelungen und der lokalen Umsetzungsebene. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt resultierte als Kompensationsmaßnahme aus der Neuregelung des Abtreibungsparagrafen 218 des StGB im Jahr 1992, denn durch diese Maßnahme sollten Frauen nach Auslaufen des maximal auf drei Jahre beschränkten Erziehungsurlaubs über die Verfügbarmachung einer institutionellen Kinderbetreuung die Möglichkeit einer Rückkehr in das Erwerbsleben erhalten. Die Umsetzung (und Finanzierung) des bundesgesetzlich normierten Rechtsanspruchs wurde allerdings den Kommunen übertragen. Als besonderes Manko erwies sich in diesem Zusammenhang, dass der Rechtsanspruch nicht hinsichtlich des Umfangs der Betreuung festgelegt wurde, so dass eine gerade in

Westdeutschland in vielen Einrichtungen immer noch dominierende vier- bzw. maximal fünfstündige Betreuung ohne Mittagessen den Rechtsanspruch abdeckt – und mit solchen Ausgestaltungen die ursprüngliche Intention einer verlässlichen Wiedereinstiegsperspektive für Frauen, die sich für eine Schwangerschaft entschieden haben, gerade nicht gewährleistet werden kann.

Die Hauptursache für die Versorgungsdefizite im Bereich der Kinderbetreuung liegt in der *föderalen Finanzierungsverflechtungsfalle* begründet. Damit ist folgender Zusammenhang gemeint: Der Bundesgesetzgeber gibt über das KJHG bzw. nunmehr SGB VIII einen Rechtsanspruch der Eltern auf einen Kindergartenplatz vor, den diese gegenüber den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe einlösen können. Die praktische Umsetzung und vor allem die Finanzierung wird aber der kommunalen Ebene vollständig überlassen, wobei in diesem Bereich eine sehr unübersichtliche Finanzierung bezogen auf die einzelnen Kitas erschwerend hinzukommt. Die Gesamtausgaben für die institutionelle Kinderbetreuung werden derzeit auf etwa 12,8 Mrd. € geschätzt, von denen 85 % auf die Kommunen und die Bundesländer entfallen (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2001, S. 11). In jedem Bundesland gibt es unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Verteilung der Lasten im Finanzierungs-dreieck Träger der öffentlichen Jugendhilfe – Bundesland – Träger der Einrichtungen, zusätzlich angereichert um den Faktor Elternbeiträge, die teilweise einkommensabhängig gestaffelt, zum anderen auch als feste Beitragssätze ausgestaltet sind (auch hinsichtlich des Volumens der Elternbeiträge liegen nur Schätzungen vor: Sie reichen von 1,89 Mrd. € bis 3,27 Mrd. €; Sell 2002a, S. 7). Unterschieden werden Investitionskosten und Betriebskosten, die vor allem aus Personalkosten bestehen. In vielen Fällen ist es so, dass die Investitionskostenfinanzierung eine Mischfinanzierung aus Landesmitteln, kommunalen Mitteln sowie einem Eigenanteil des Trägers der Einrichtung ist. Generell lässt sich vereinfachend sagen, dass ein großer Teil der Finanzierungslasten auf der kommu-

4 Rauschenbach (2000, S. 17) spricht sogar mit Blick auf das 20. Jahrhundert vom „Jahrhundert des Kindergartens“.

nalen Ebene anfällt, ergänzt um die Elternbeiträge sowie Landesmittel (vor allem bei Investitionen). Das jeweilige Land hat zugleich noch erhebliche Mitspracherechte beispielsweise bei der Genehmigung von Kitas, die auf eine Ganztagesbetreuung umstellen (wollen). Mit dieser Vielzahl von Beteiligten sind erfahrungsgemäß enorme Transaktionskosten verbunden, die sicherlich nicht flexibilitätsfördernd sind. In den westdeutschen Bundesländern ist die Einführung des Rechtsanspruchs vielerorts angesichts der damit verbundenen Kostenbelastung der Kommunen heftig kritisiert und die Umsetzung auch hinausgezögert worden. Die Bereitstellung einer dem Rechtsanspruch genügenden Zahl von Plätzen ging nicht selten auf Kosten des vor- und nachgelagerten Bereichs, also der Krippen- und Hortbetreuung.

Gegenwärtig erleben wir gerade auch aufgrund der problematischen Finanzierungsstruktur die Situation, dass sehr viele Kommunen den Rückgang der Kinderzahlen (in den kommenden zehn Jahren etwa 25 % weniger Kindergartenkinder) nicht nur planerisch, sondern auch praktisch bereits in Form von Abbaumaßnahmen vorwegnehmen und die aktuell noch stärker besetzten Kohorten in Form einer Notversorgung in bis zur maximalen Gruppengröße aufgefüllten Kitas „versorgt“ werden. Hier erweist es sich als zusätzlich problematisch, dass die Kommunen zugleich über das Instrument der „monistischen Angebotsplanung“ mit den Jugendhilfeausschüssen als Entscheidungsgremien sowie den Jugendämtern als „Zulieferern“ hinsichtlich der Datengrundlagen im Sinne einer Ermittlung des konkreten Bedarfs an Plätzen verfügen, denn hierüber lässt sich die Zahl der subventionierten Anbieter von Kinderbetreuung restriktiv steuern. Außerdem ist es aus wettbewerblicher Sicht überaus fragwürdig, dass die Kommunen zum einen die Zahl der förderungsfähigen Einrichtungen restriktiv steuern können und zugleich selbst als Träger von kommunalen Kitas auf dem Markt für institutionelle Kinderbetreuung als Anbieter vertreten sind. Zugleich können sie die „freien“ (zumeist kirchlichen) Träger über ihr Steuerungsinstrumentarium bevorzugen und deren Position möglicherweise gefährdende Konkurrenzanbieter im Sinne einer rigiden Markteintrittsbarriere fernhalten.

Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Finanzierungssystems mit seinem Schwerpunkt auf den kommunalen Haus-

halten in Verbindung mit den enormen Etatproblemen der meisten Gemeinden ist auch die diskutierte Variante eines durch den demografisch bedingten Rückgang der Kinderzahlen möglich werdenden, „bedarfsorientierten“ Umbaus der Betreuungsinfrastruktur durch Umschichtung der gegebenen Haushaltsmittel in die völlig defizitären vor- und nachgelagerten Bereiche (also Krippen- und Hortbetreuung) eher unrealistisch. Zum einen ist es das primäre Ziel der meisten Gemeinden, die (scheinbar) frei werdenden Mittel aus dem Kindergartenbereich eben *nicht* umzulenken und zum anderen kommen hier nun die Schnittstellenprobleme zwischen Krippe – Kindergarten – Hort zum Tragen, da die Hortbetreuung schulpflichtiger Kinder auf den Bildungsbereich verweist (und damit Länderzuständigkeiten berührt) und zum anderen der Krippenbereich in seiner bisherigen Form deutlich kostenintensiver ist als die Betreuung von Kindergartenkindern.⁵ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Versorgungslage in Westdeutschland durch eine „Privatisierung“ der Kleinkindbetreuung, eine „angebotsbedingte Verengung“ im Kindergartenbereich sowie erneut eine „Privatisierung“ im Hortbereich gekennzeichnet ist (zu den einzelnen Versorgungslagen ausführlicher Sell 2002a und 2002b), wobei mit „Privatisierung“ hier die Verlagerung in die häufig instabilen und mit hohen Organisationskosten behafteten Betreuungsarrangements innerhalb der Familien und ihres engeren Umfeldes gemeint ist.

Die ökonomisch relevanten Charakteristika des gegenwärtigen Systems der institutionellen Kinderbetreuung – also *Objektförderung der Einrichtungen, monistische Angebotsplanung* auf lokaler/regionaler Ebene sowie zumindest in Westdeutschland *gravierende Unterversorgungslagen* aus Sicht von erwerbstätigen bzw. erwerbsarbeitsuchenden Müttern (offensichtlich im Krippen- und Hortbereich, vor allem qualitativ, also bezogen auf Öffnungszeiten, Ganztagsbetreuung, Wochenend- und Ferienbetreuung, im Kindergartenbereich) verweisen darauf, dass eine Modernisierung der Infrastruktur zentral an einer neuen Finanzierung ansetzen muss – aber zugleich darf man nicht aus den Augen verlieren, dass sich der Bedarf in diesem Bereich durchaus komplex ausdifferenziert.

3

Exkurs: Bedarf und verzerrte Präferenzen

Aus einer rein arbeitsmarktpolitischen Sicht ist die Frage der „Bedarfsorientierung“ relativ einfach zu beantworten: Hier geht der Bedarf eindeutig in Richtung Ganztagsbetreuung, denn gerade für die zunehmend höher qualifizierten Frauen ist es von entscheidender Bedeutung, so schnell wie möglich wieder in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren bzw. wenigstens die Option dafür zu haben – auch und gerade für eine vollzeitige Erwerbstätigkeit. In diesem Segment erweist sich die institutionelle Kinderbetreuung auch als „bottleneck“ für einen gelingenden Wiedereinstieg, denn zunehmend werden die Betroffenen berufsbedingt aus der eine private Auffanglösung des Betreuungsbedarfs (in aller Regel über die Großeltern der Kinder) erst ermöglichenden räumlichen Einbindung in die familialen Netze herausgerissen. Die Untersuchungen des IAB (Engelbrech/Jungkunst 2001b) zeigen allerdings auch, dass sich für die große Mehrzahl der Frauen mit Kleinkindern die Frage nach einer „rigiden“ Ganztagsbetreuung gar nicht stellt. Bezogen auf Krippen-, Kindergarten- und auch Grundschulkinder äußert eine deutliche Mehrheit der befragten Mütter eine Präferenz für die Variante „einer arbeitet Vollzeit, der andere Teilzeit“ (zwischen 63 und 66 % – und zwar in West- und Ostdeutschland). Hier stellt sich die grundlegende Frage, ob wir es mit verzerrten Präferenzen zu tun haben, denn interessanterweise kann man einerseits eine Orientierung bei den Erwerbsarbeitswünschen an den institutionell geformten Zeitgrenzen feststellen, wobei die Elternzeit- und Kindergartenzeit eine wichtige Rolle spielt, während andererseits die in der erwähnten IAB-Studie erkennbare Tendenz einer erstaunlich konstanten Rollenfixierung auf Teilzeitarbeit möglicherweise ein Reflex auf die gegebene und als resistent eingeschätzte „familienfeindliche“ Arbeitswelt im Sinne einer „realistischen Resignation“ vor-

⁵ Das hier angesprochene „Umbauszenario“ wurde von Rauschenbach (2000, S.38) zusammenfassend beschrieben mit: „Von der Tageseinrichtung zur Tagesbetreuung, vom Kindergarten zum Kinderzentrum bzw. Kinderhaus.“

den enormen Anforderungen einer Parallelität von Kinderbetreuung und vollzeitiger Erwerbsarbeit darstellt. Die Frage, ob und in welchem Umfang das gegebene Setting sowohl an Kinderbetreuungsinfrastruktur wie auch familienpolitischen (Transfer)Leistungen (Erziehungsgeld, Elternzeitregelung) auf die abgefragten Präferenzen wirkt, muss noch empirisch genauer geklärt werden.

Von der eigentlich für die Frage einer bedarfsgerechten Versorgung zuständigen kommunalen Ebene ist grosso modo nicht viel zu erwarten. Dies gilt nicht nur wegen der erwähnten Prioritäten im Sinne einer Einsparung von Haushaltsmitteln, sondern auch aufgrund der fehlenden Konkretisierung des „Bedarfs“ im SGB VIII. So sagt zwar der § 24 SGB VIII, dass für Kinder unter drei Jahren sowie für schulpflichtige Kinder Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten sind und die Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf ein bedarfsgerechtes Angebot hinzuwirken haben, allerdings können diese den angeblichen „tatsächlichen Bedarf“ höchststrichtrichlerlich gedeckt sehr eng auslegen.⁶ Für die praktische Frage einer „Bedarfsorientierung“ derzeit relevant hingegen ist der aus einer Analyse der gegebenen Versorgungsdefizite ableitbare Befund, dass aus Sicht der Eltern – und damit faktisch immer noch der Mütter – das zentrale Problem weniger in einem generellen Mangel an Ganztagsplätzen in Einrichtungen besteht, sondern im *Management der Übergänge zwischen den unterschiedlich ausdifferenzierten Betreuungssegmenten für Kleinkinder, Kindergarten- und Hortkinder* mit ihren teilweise erheblichen Brüchen und Diskontinuitäten, vor allem ihrer Unsicherheit hinsichtlich verlässlicher Angebote.⁷ Wenn die Mutter teilweise erwerbstätig sein möchte (oder muss), dann ist zum einen sicherlich die Frage flexibler Öffnungszeiten relevant, aber daneben – aus der elterlichen Sicht eines notwendigen Betreuungscontinuums – mindestens genau so relevant sind Fragen wie Abend- oder Wochenendbetreuung, Notfallversorgung oder z.B. bei den Schulkindern die Frage, wie die langen Ferienzeiten abgedeckt werden können. Genau an diesen offensichtlichen Schnittstellen muss eine bedarfsorientierte Modernisierung ansetzen.

4

Nachfrageorientierte Finanzierung der Kinderbetreuung als Lösung?

Die Fachdiskussion über eine reformorientierte Weiterentwicklung der Kinderbetreuungsinfrastruktur (Sell 2002a und 2002b) konzentriert sich gegenwärtig auf die Forderung nach einem Systemwechsel in der Finanzierung (und Steuerung) durch einen Übergang von der derzeitigen Objektförderung der Kitas hin zu einer subjektorientierten Förderung über ein Gutscheinsystem, gekoppelt mit einem Ausbau der Qualitätssicherung beispielsweise in Form von Qualitätskommissionen und Gütesiegeln und einer neuen Finanzierungsgrundlage durch die Implementierung einer „Kinderkasse“. Wegweisend sind hier die Arbeiten von *Katharina Spieß, Michaela Kreyenfeld* und *Gert Wagner* (Spieß u.a. 2001). Mit der Einführung eines Gutscheinsystems ließen sich (theoretisch) zentrale Mängel des gegebenen Systems beseitigen: Zumindest in Westdeutschland haben die Eltern aufgrund der Angebotsverengung faktisch den Status von Leistungsempfängern und können kaum oder keinen Einfluss nehmen auf die Ausgestaltung des Angebots, privat-gewerbliche Anbieter von Tageseinrichtungen sind aufgrund der Insider-Outsider-Problematik des bestehenden Systems diskriminiert und – sozialpolitisch brisant – das bisherige Finanzierungssystem führt zu einer Umverteilung zugunsten der mittleren Einkommensgruppen. Der Grundgedanke des Systemwechsels – also nicht mehr die Einrichtungen als solche zu finanzieren, sondern über zweckgebundene Gutscheine die Nachfrage nach deren Dienstleistungen zu unterstützen und zugleich über eine einkommensabhängige Staffelung der Gutscheine eine gezielte Erhöhung der Nachfrage nach institutioneller Kinderbetreuung zu induzieren – ist tatsächlich aus ökonomischer Sicht verlockend. Dabei ist in der aktuellen Diskussion eine Verengung auf die Gutscheinkomponente festzustellen (vor allem durch die Ankündigung Hamburgs, eine „Kita-Card“ einzuführen), während die mindestens genau so wichtige Komponente der Installierung einer „Kinderkasse“⁸ im Sinne einer eigenständigen Finanzierungsgrundlage für die Kinderbetreuung und damit deren Ablösung von der

„föderalen Finanzierungsverflechtungsfälle“ häufig ausgeblendet wird.

Innerhalb des gegebenen Rahmens bewegen sich Reformvorschläge, die wenigstens für den durch den Rechtsanspruch abgedeckten Bereich eine Beitragsfreiheit für die Eltern verlangen oder für alle Kinder ab drei Jahren bzw. als Einstieg für die fünfjährigen Kinder eine Vorschulpflicht einführen wollen, die dann entsprechend unseres föderalen Systems über Landesmittel zu finanzieren wäre. Einen Mittelweg stellen Vorschläge wie die so genannte „markt- und qualitätsorientierte Steuerung“ des Kita-Bereichs in Bayern dar, nach dem die Einrichtungen zukünftig über Leistungsentgelte finanziert werden sollen, also in Abhängigkeit von der tatsächlichen Inanspruchnahme und in der Höhe differenziert z.B. nach dem pädagogischen Aufwand (Sprachförderung, behinderte Kinder usw.).

Erkennbar ist ein Trend in Richtung pauschalierte, leistungsabhängige Entgeltformen, wie wir sie auch aus dem Bereich der Pflege und des Gesundheitswesens kennen. Hier könnte man sich vorstellen, dass die einzelnen Kitas parallel neue Finanzierungsquellen erschließen, indem sie zusätzliche Dienstleistungen wie z.B. Hol- und Bringendienste, „ambulante“ Leistungen wie Tagesmutterbetreuung oder auch Wochenend- und Nachtbetreuung bei familiären Notfallsituationen gegen Entgelt anbieten. Sie könnten zugleich dem wachsenden Bedarf der Unternehmen nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten durch möglichst passgenaue „Einkaufsmodelle“ entgegenkommen, da es gerade für kleine und mittlere Unternehmen nicht möglich und

⁶ Vgl. hierzu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.1.2000 – BVerwG 5 C 19.99: „Bedarf“ wird hier definiert nicht im Sinne einer faktischen Nachfrage, sondern normativ unter Berücksichtigung der Planungsverantwortung des Jugendhilfeträgers.

⁷ Eine äußerst instructive Analyse dieser „Managementproblematik“ hinsichtlich der Übergänge (zudem noch im lokalen Vergleich zweier sozialstrukturell unterschiedlicher Stadtteile in Mannheim) haben *Wendt/Maucher* (2000) vorgelegt; sie gehen der empirisch noch völlig unterbelichteten Frage nach den konkreten Bewältigungsstrategien der Mütter nach (zu aktuellen Projektergebnissen hierzu s. auch den Beitrag von *Ludwig/Schlevogt* im vorliegenden Heft).

⁸ S. hierzu schon das Modell von *Wilfried Schreiber* aus den 50er Jahren. Zu seinem Vorschlag einer Kindheits- und „Jugendrente“ vgl. *Schreiber* 1955, S. 32–36.

auch nicht sinnvoll ist, eigene Betriebskindertagesstätten einzurichten.

5

Modernisierungssprung durch ein übergangsorientiertes Management auf der regionalen Ebene

Einen wirklichen „Sprung nach vorne“ bei der die Erwerbstätigkeit von Müttern in Deutschland massiv beschränkenden Kinderbetreuungsinfrastruktur wird nur zu erreichen sein, wenn folgende Bausteine im Sinne eines „policy-mix“ zusammengefasst werden:

(1) Loslösung der Finanzierung von der kommunalen Haushaltsebene durch Einrichtung einer *Kinderkasse* (oder *Familienkasse*), die auch wie beim regionalen Familienhilfefonds CAF (Caisse d'Allocations Familiales) in Frankreich teilweise aus Arbeitgeberbeiträgen gespeist werden könnte. Über diesen Weg ließe sich beispielsweise auch eine Finanzierungsbeteiligung des Bundes relativ einfach realisieren. Ohne diese Voraussetzung werden die erheblichen zusätzlichen Mittel für eine bedarfsgerechte Versorgung nicht aufzubringen sein.

(2) Auf der regionalen Ebene könnten so genannte *Familienzentren* eingerichtet werden, deren Aufgabe u.a. darin bestehen würde, eine optimale, übergangsorientierte Ausdifferenzierung und Vernetzung der Betreuungsressourcen vor Ort zu managen. Sie wären Ansprechpartner für die (potenziellen) Eltern wie auch für Unternehmen und Anbieter.

(3) Instrumentell muss es zu einer stringenten Verzahnung von „stationären“ und

„ambulanten“ Dienstleistungen kommen – schon unter dem Aspekt einer Kostenminimierung. Die Kitas müssen in Zukunft auch Bereiche wie Tagesmütterbetreuung abdecken bzw. diese zumindest vermitteln. Ein Schwerpunkt der bedarfsorientierten Modernisierung wird die *Sicherstellung eines kontinuierlichen Betreuungsspektrums* sein. Erste Ansätze sind erkennbar: So bietet die Evangelische Kirche in Bremen seit Februar 2002 für Kinder im Alter von 1 bis 12 die Möglichkeit einer Kurzzeitbetreuung (auch nachts) für 5 € pro Stunde. In Dresden gibt es mit der „Kindervilla“ einen privatgewerblichen Anbieter, der ohne Subventionierung eine durchgängige Betreuung garantiert. In Berlin entstehen so genannte „Kinderhotels“, die die Nachfrage nach einer flexiblen Kinderbetreuung außerhalb der regulären Kita-Öffnungszeiten abdecken sollen.⁹

(4) Institutionell müssen sich die Kitas von ihrer bisherigen insularen Abschottung lösen und sich z.B. in Richtung *Mehrproduktunternehmen* weiterentwickeln. Erforderlich hierfür wäre allerdings, dass sich die Kitas zu Trägerverbundsystemen zusammenschließen, die bestimmte Holdingfunktionen (und auch interne Finanzausgleiche) übernehmen könnten. Eine innovative, ergänzende Entwicklung in diesem Kontext ist das *Familienservice-Modell*, wie es bereits seit Jahren mit der „pme Familienservice GmbH“ – gegründet und geleitet von *Gisela Erler* – auf dem deutschen und nunmehr auch österreichischen und schweizerischen Markt vertreten ist (www.familienservice.de). Dieses Unternehmen positioniert sich als „Work-life-Anbieter“ für Unternehmen und bietet eine ganze Reihe an Dienstleistungspaketen für die Mitarbeiter von Unternehmen. Nichts spricht dagegen, dass auch die konfessionellen oder wohlfahrtsverbandlichen Träger von Kitas in diesen Bereich expan-

dieren. Gerade über diesen Ansatz ließe sich die Renaissance der betrieblichen Sozialpolitik in Form einer zunehmenden Verantwortung der Unternehmen für praktische Vereinbarkeitsfragen institutionell auffangen und handhabbar machen.

(5) Von großer Bedeutung wird die parallele *Modernisierung der Arbeitsbedingungen und der qualifikatorischen Voraussetzungen* sein. Gemeint ist hier, dass Deutschland hinsichtlich der Qualifikation und der (daran geknüpften) Bezahlung der Erzieherinnen endlich den Anschluss an die europäische Entwicklung finden muss, denn bis auf Österreich haben alle anderen Länder die Erzieherinnenausbildung auf ein (Fach)Hochschulniveau gehoben. Dies wird angesichts der zunehmenden Anforderungen z.B. hinsichtlich der Integration von Migrantenkindern wie auch bei einer „bildungspolitischen Aufladung“ der Einrichtungen unbedingt erforderlich sein. Konzepte z.B. für einen „Bachelor of Education“ von der Alice-Salomon-FH in Berlin liegen bereits seit längerem vor. Die bisherige Ausgestaltung des Erzieherinnenberufs erweist sich als fatale berufliche Sackgasse für die Frauen und zementiert die niedrige Vergütung.

⁹ Zu diskutieren wäre hier allerdings die Binnendifferenzierung hinsichtlich der Zielgruppen: So bietet die Kinderpension „Kleine Vagabunden“ ihre Dienstleistung vor allem sozial schwachen Frauen und Schichtarbeiterinnen an (20-25 € kostet ein Tag bzw. eine Nacht, Sozialhilfeempfängerinnen und Arbeitslose bezahlen nur etwas über 7 €) – allerdings bisher subventioniert über Senat und Arbeitsamt. Die „Kinderinsel“ (Prenzlauer Berg) mit ihrer „24-Stunden-Erlebniswelt“ richtet sich dagegen vor allem an Eltern, die mehr als 2.500 € brutto verdienen.

Apps, P./ Rees, R. (2001): Fertility, Female Labor Supply and Public Policy, IZA Discussion Paper 409, December, Bonn

Baumert, J. (Hrsg.) (2001): Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Leverkusen

Colberg-Schrader, H. (1991): Kinderbetreuung – Elternsache und Teil einer kommunalen Kinderpolitik, in: WSI-Mitteilungen 2, S. 74–81

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001): Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des DStGB zur Familienpolitik in Deutschland, DStGB-Dokumentation 20, Berlin

Engelbrech, G./Jungkunst, M. (2001a): Hilfe zur Wiedereingliederung oder Karrierehemmnis?, IAB-Kurzbericht 11, Nürnberg

Engelbrech, G./Jungkunst, M. (2001b): Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut?, IAB-Kurzbericht 7, Nürnberg

Forum Bildung (2001): Empfehlungen des Forum Bildung, 19. November, Kurz- und Langfassung abrufbar unter www.forum-bildung.de

Kögel, T. (2001): Did the Association between Fertility and Female Employment in OECD Countries Really Change its Sign? Max-Planck-Institut für demografische Forschung: Working Paper WP 2001-034, Rostock

Kohler, H.P. (2000): Die Neue Demografie, Max-Planck-Institut für demografische Forschung: Working Paper WP 2000-014, Rostock

Rauschenbach, T. (2000): Kindertageseinrichtungen im System der sozialen Infrastruktur. Perspektiven pädagogischen Handelns, in: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Die Zukunft der Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen. Neue Anforderungen – Neue Wege, Düsseldorf, S. 13–46

Sachverständigenrat Bildung bei der Hans Böckler Stiftung (2001): Wege zur Bildungsreform, Diskussionspapier 6, November, Düsseldorf

Schreiber, W. (1955): Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln

Sell, S. (2002a): Neue Finanzierungsgrundlagen für Kindertageseinrichtungen und ihre Auswirkungen auf das KiTa-Management, in: Rieder-Aigner, H. (Hrsg.): Zukunfts-Handbuch Kindertageseinrichtungen, Regensburg, Berlin, IV.8, S. 1–20

Sell, S. (2002b): Reformbedarf in der Finanzierung der Vorschulerziehung und –betreuung, in: Dohmen, D./Cleuvers, B.A. (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Gütersloh, S.12–31

Spieß, K. u.a. (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung, Neuwied

Wendt, C./Maucher, M. (2000): Mütter zwischen Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Institutionelle Hilfen und Hürden bei einem beruflichen Wiedereinstieg nach einer Kinderpause, MZES Arbeitspapiere 18, Mannheim