

Zu BT-Drs. 16/9299



Öffentliche Anhörung

Kinderförderungsgesetz (KiföG)

Stellungnahme der Bertelsmann Stiftung

Im Folgenden werden nicht die einzelnen Fragen des Fragenkataloges beantwortet, sondern den Themenblöcken gefolgt und zentrale Fragestellungen des Kinderförderungsgesetzes kommentiert. Auf eine Stellungnahme zu den Themenblöcken III (Fragen zur sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Behandlung von Tagespflegepersonen) und VI (Fragen zum Finanzausgleichssystem) wird verzichtet.

Themenblock I

Allgemeine Fragen zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes

Rechtsanspruch und Bedarfsgerechtigkeit

Das KiföG dient dazu, die Balance zwischen Erwerbstätigkeit und Familienleben zu erleichtern, in dem es den Ausbau von Plätzen in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege für unter dreijährige Kinder vorantreibt. Die Zielmenge – bis zum Jahr 2013 durchschnittlich für 35 % der Kinder unter drei Jahren ein Betreuungsangebot zu schaffen – erscheint nach Berechnungen des Deutschen Jugendinstituts (DJI) als realistisch. So schätzt das DJI einen Bedarf von 143.837 Plätzen bis 2013¹, das sind 37 % aller Kinder unter drei Jahren. Die im KiföG darüber hinaus vorgesehene Einführung eines Rechtsanspruchs zum 01.08.2013 ist in diesem Kontext ebenfalls zu begrüßen.

¹ Rauschenbach et al: Der Streit um die Zahlen. Bedarfsszenarien für unter Dreijährige und ihre Berechnungsgrundlagen, DJI, April 2007.

Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt jedoch darüber hinaus, den Umfang der Betreuungszeit beim Rechtsanspruch im KiföG weiter zu konkretisieren, um das Recht von Kindern auf Bildung und vergleichbare Entwicklungschancen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besser zu sichern. Im „Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008“ der Bertelsmann Stiftung zeigen sich im Bundesländervergleich erhebliche Unterschiede hinsichtlich der vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten bei Kindern ab drei Jahren. Bei der Nutzung einer Ganztagsbetreuung in einer Kindertageseinrichtung (mehr als 7 Stunden täglich) wurde eine Spannbreite von 8 % bis 88 % im Bundesländervergleich beobachtet. Es erscheint wenig plausibel, dass die von den Eltern gewünschten Betreuungszeiten in diesem Maße von Bundesland zu Bundesland auseinandergehen. Vielmehr scheinen die jeweils in den Bundesländern sehr unterschiedlich konkretisierten Rechtsansprüche einen erheblichen Einfluss auf den Umfang der genutzten Betreuungszeiten zu haben.² Im Ergebnis haben der bestehende Rechtsanspruch ebenso wie ein zukünftiger, nicht näher spezifizierter Rechtsanspruch für Kinder unter drei Jahren zwei Konsequenzen: (1) Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist bzw. wird je nach Bundesland und Rechtsanspruch leichter oder schwerer sein. (2) Die Teilhabe aller Kinder an guter frühkindlicher Bildung wird durch einen so gefassten gesetzlichen Rahmen nicht gewährleistet. Die Bildungsansprüche der Kinder werden auch zukünftig von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich definiert.

Die Bertelsmann Stiftung sieht es als eine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen an, allen Kindern die Teilhabe an guter Bildung zu ermöglichen. Damit verbunden ist der Anspruch, dass die Bildungschancen aller Kinder verbessert werden und alle Kinder in der Entfaltung ihrer Persönlichkeit und ihrer Fähigkeiten unterstützt werden. Der Phase der frühkindlichen Bildung kommt dabei ein besonderer Stellenwert zu. So zeigen internationale Studien einen dauerhaft positiven Zusammenhang zwischen ganztägiger Besuchsdauer früher Bildungsangebote und der kognitiven Entwicklung der Kinder, insbesondere im Bereich Sprache und Mathematik. Schulkinder zeigen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft bessere Leistungen in diesen Bereichen, wenn sie ganztägige frühkindliche

² Bertelsmann Stiftung: Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, download unter: www.kinder-frueher-foerdern.de/laenderreport.pdf.

Angebote besucht haben.³ Zudem hat frühe Bildung einen entscheidenden Einfluss auf die Herausbildung non-kognitiver Fähigkeiten (wie z.B. Motivation, Selbstkontrolle, Disziplin), die für den Lebensweg von einer nicht zu unterschätzenden Bedeutung sind.⁴ Darüber hinaus hat die Dauer des Besuchs einer Kindertageseinrichtung (in Jahren) einen positiven Einfluss auf die Entwicklung und die Bildungsbiographie der Kinder – insbesondere wenn die Kinder in benachteiligten Lebenskontexten aufwachsen.⁵

Notwendig erscheint daher aus Sicht der Bertelsmann Stiftung eine Konkretisierung der durch den Rechtsanspruch abgedeckten Betreuungszeiten im Rahmen des KiföG, damit frühe Bildung, Betreuung und Erziehung eine größtmögliche Wirkung für alle Kinder haben kann. Wünschenswert wäre mit Blick auf die angeführte Evidenz ein Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz, so dass sowohl den Bildungsansprüchen der Kinder als auch den Betreuungsbedarfen der Eltern nachgekommen wird.

Bildungsverständnis im KiföG und Vorgaben des Gesetzes

Im KiföG § 24 Abs. 1 Nr. 1 SGBVIII wird folgende Formulierung gewählt:

„Ein Kind, ... ist in einer Einrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, wenn
1. durch diese Leistung seine Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gestärkt wird...“

Diese Formulierung wirkt widersprüchlich zu empirisch belegten Forschungen zur kompetenten Persönlichkeit des Kindes von Geburt an. Grundlage des Gesetzes sollte sein, dass sich die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Achtung vor dem Kind an dessen Entfaltungsmöglichkeiten orientiert.⁶ Begriffe wie „stärken“ oder „fördern“ greifen aus dieser Perspektive zu kurz.

³ Kenneth, B. Robin/ Frede, Ellen C./ Barnett, W, Steven: Is more better? The effects of Full-day vs. Half-Day Preschool on Early School Achievement. NIEER Working Paper, 2006, download unter: <http://www.nieer.org>

⁴ Siehe Heckman, James J.; Stixrud, Jora und Urzua, Sergio: The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior, Journal of Labor Economics, Vol. 24, no. 3, 2006.

⁵ Siehe Bertelsmann Stiftung: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Gütersloh 2008, download unter: www.kinder-frueher-foerdern.de/bildungsrendite.pdf. Siehe auch: Kratzmann, Jens und Schneider, Thorsten: Soziale Ungleichheiten beim Schulstart. Empirische Untersuchungen zur Bedeutung der sozialen Herkunft und des Kindergartenbesuchs auf den Zeitpunkt der Einschulung, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 100, 2008.

⁶ Es wäre erstrebenswert, wenn das KiföG Bezug auf die von der Bundesrepublik Deutschland unterschriebene Kinderrechtskonventionen nähme, insbesondere auf die in § 28, § 29 der

Es wird empfohlen, explizit das Kind mit seiner Persönlichkeit in den Mittelpunkt zu stellen und ein ganzheitliches Bildungsverständnis zu Grunde zu legen. So sollte im Rahmen frühkindlicher Bildung berücksichtigt werden, dass Bildung nicht allein durch Institutionen bestimmt wird, sondern vom Kind ausgeht, viele Orte kennt und durch unterschiedliche Faktoren (Gesundheit, Lebenslage etc.) beeinflusst wird. Gerade in der frühkindlichen Bildung ist es entscheidend, dass die Lebenskontexte der Kinder im Rahmen der institutionalisierten Bildungsprozesse in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege und sowohl formelle als auch informelle Bildungsprozesse berücksichtigt werden.

Ein System früher Bildung, Betreuung und Erziehung, das diesem Bildungsverständnis nachkommen will, bedarf guter rechtlicher Rahmenbedingungen und angemessener finanzieller Ressourcen. Hier empfiehlt die Bertelsmann Stiftung Erweiterungen im KiföG. Das Gesetz fokussiert auf den quantitativen Ausbau der Plätze und berücksichtigt zu wenig die Qualitätsentwicklung und -sicherung von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Für die Bildungschancen des einzelnen Kindes aber auch aus gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Perspektive ist die Qualität der frühen Bildung und Betreuung gerade für die unter Dreijährigen von entscheidender Bedeutung.

In diesem Sinne sollten im KiföG rechtliche Rahmenseetzungen auf Basis international anerkannter Kriterien für Strukturqualität vorgenommen werden. Auch die im Gesetz angelegte finanzielle Ausstattung des Systems berücksichtigt den Qualitätsaspekt nicht ausreichend. Darüber hinaus erscheinen für einen Ausbau der Plätze weitere flankierende Maßnahmen notwendig. Eine offene Frage ist z.B. wie zukünftig eine ausreichende Zahl qualifizierter Fachkräfte für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung gefunden werden kann. Wie kann man junge Menschen dazu motivieren, sich in diesem Berufsfeld zu engagieren? Wie kann man dieses Berufsfeld attraktiver machen? Zudem mangelt es an einer fachlichen Begleitung der Einrichtungen bei der Aufnahme von Kindern unter drei Jahren.

Themenblock II

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

Qualifizierung von Tagespflegepersonen und Erzieher(innen) und berufliches Profil in der Kindertagespflege

Beim Ausbau U3 müssen wie oben erwähnt Quantität und Qualität parallel entwickelt werden. Dabei ist die Qualifikation der Tagespflegepersonen und Erzieherinnen ein wesentliches Merkmal von Qualität.

Nicht nur die Tagespflege braucht Qualifizierung, sondern auch die Erzieherinnen. Dies belegt eine Befragung der Bertelsmann Stiftung (2006). Mehr als 60 % der Träger und Fachverantwortlichen von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege schätzen danach ein, dass sie und ihre Mitarbeiterinnen unzureichend auf die Arbeit mit Kindern unter drei Jahren vorbereitet sind. Jüngste Erfahrungen aus einem entsprechenden Qualifizierungsprojekt der Stiftung belegen diese Ergebnisse und den weiterhin dringenden Bedarf an Qualifizierung.⁷

Kitas und Tagespflege stehen vor vielfältigen fachlichen Anforderungen. Tagespflege soll wie die Kita den Bildungsplan des jeweiligen Bundeslandes umsetzen. Dazu gehört eine pädagogische Konzeption erarbeiten, die Bildungs- und Lernprozesse des Kindes anregen, beobachten und dokumentieren sowie die Partizipation von Kindern und die Beteiligung der Eltern aktiv ermöglichen. Die Grundqualifikation von Erzieherinnen und der nicht pädagogisch ausgebildeten Tagespflegepersonen unterscheiden sich: Erzieherin wird man nach einer 4 bis 5-jährigen Ausbildung an Fachschulen/Fachakademien; Tagespflegepersonen sind häufig Laien und starten im günstigen Fall mit einer Qualifizierungsmaßnahme von ca. 200 Stunden.

⁷ Hintergrund der Befragung: Befragt wurden Fachverantwortliche des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Wohlfahrtspflege. Angeschrieben wurden Ministerien, Jugendämter, Landes- und Bundesverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Landkreise, Kirchenkreise, Kommunen über 3000 Einwohner, der Bundesverband der Tagesmütter mit seinen Einzelgliederungen, Fachhochschulen mit dem Schwerpunkt frühkindliche Bildung sowie Fachschulen für Erzieherinnen. Verschickt wurden 2289 Fragebögen. Die hohe Responquote von 33% mit 750 Teilnehmenden belegt das große Interesse an der Qualifizierungsfrage und dass wesentliche Organisatoren und Anbieter von Fortbildung erreicht wurden.

Um einen gleichwertigen Qualifikationsrahmen zu schaffen, sollten für Erzieherinnen und Tagespflegepersonen verstärkt Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden, die über Modularisierung und Zertifizierung zu einem anerkannten Berufsabschluss für die Tagespflege und zu einem beruflichen Aufstieg für Erzieherinnen führen. Viele Verbände, wie der Bundesverband „Tagesmütter e.V.“ streben langfristig eine Angleichung der Ausbildungsabschlüsse für beide Gruppen an. Das würde die Verweildauer der Tagesmütter im Beruf besser absichern und ihre Probleme bei der Bezahlung und Sozialversicherung lösen. Alle anderen Maßnahmen können nur Übergangslösungen sein.

Derzeit fließt viel Geld in den Aufbau von zwei nebeneinander herlaufenden Systemen, ohne dass evaluiert wird, welche qualitativen Effekte für die Teilhabe an guten Bildungschancen für Kinder dabei entstehen, wie effizient der Mitteleinsatz bei dieser Zweigleisigkeit ist und ob dieser Weg der erfolgreichste ist, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, da Eltern das institutionelle Angebot im Allgemeinen deutlich bevorzugen. Manche Regionen versuchen über den überwiegenden Ausbau der Tagespflege zu steuern, das Wahlverhalten der Eltern – wenn sie eine reale Wahlmöglichkeit haben – legt aber eher eine verstärkte Bemühung zum Ausbau und zur Qualitätsverbesserung der Kindertageseinrichtungen nahe.

Großtagespflege

Um vergleichbare Qualität zu gewährleisten, brauchen Kindertagespflege und Krippen gleiche Rahmenbedingungen. Wesentliche Eckwerte für Qualität sind die Qualifikation der Erzieherin bzw. Tagespflegeperson und die Erwachsenen-Kind-Relation. Auf Grundlage internationaler Studien und Empfehlungen von Kinderärzten wird für die jüngeren Kinder ein Erzieher-Kind-Schlüssel von 3, für die Kinder ab zwei Jahren von 4 Kindern pro Erwachsenen vorgeschlagen. Das gilt auch für jede Kindertagespflegestelle. Sogenannte Großtagespflegestellen halten diese Relation nicht ein. Eine Zusammenarbeit von zwei Tagespflegepersonen, wie manchmal gehandhabt, um zu anderen Rahmenbedingungen zu kommen, kopiert die Betreuungsstruktur einer Krippe und gibt damit das Prinzip der familiennahen Betreuung auf. Damit müssten logischer Weise gleiche Anforderungen an Qualität

und Qualifizierung wie in Kindertageseinrichtungen gestellt werden, wenn sie kein Angebot zweiter Klasse sein sollen.

Kooperation zwischen Kindertageseinrichtung und Kindertagespflege

Die Kooperation zwischen Kindertageseinrichtung und Kindertagespflege setzt die Kooperation der Beteiligten auf kommunaler Ebene, zwischen Trägern und Anbietern voraus, um die Kooperation zwischen Einrichtungen und Tagespflege abzusichern. Die auf einer Studie basierenden Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung zur „Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege“ fordern deshalb wissenschaftlich begleitete und ausgewertete Vernetzungsprojekte, eine stärkere Konzeptionierung und die Klärung notwendiger Ressourcen für Tagespflegepersonen und Einrichtungen bei Vernetzungsaktivitäten.

Ausbildungsberufe wie der der Erzieherin haben ein Berufsbild. Die Tagespflege hat als klassischer Anlernberuf keines, eine Verzahnung auf der Ebene der Berufsbilder wäre nur möglich, wenn es eine Ausbildung zur Tagespflege auf vergleichbarem Qualifikationsniveau mit dem der Erzieherin gäbe.

Themenblock IV

Gleichstellung privat-gewerblicher Träger bei der Finanzierung von Tageseinrichtungen

Notwendigkeit der Beteiligung privat-gewerblicher Träger am Ausbau

In der Begründung des KiföG heißt es, dass das Engagement privat-gewerblicher Träger „zur Erreichung des Ausbauziels unverzichtbar“ sei. Eine nähere Begründung wird an dieser Stelle nicht gegeben. Der Ausbau der frühkindlichen Bildung und Betreuung für Kinder von drei bis sechs Jahren nach der Einführung des Rechtsanspruchs erfolgte mit einer Trägerlandschaft aus überwiegend gemeinnützigen und kommunalen Trägern. Es stellt sich daher die Frage, warum für den jetzt angestrebten Ausbau privat-gewerbliche Träger unverzichtbar sind. Zudem besteht bereits auf der Ebene der Bundesländer die Möglichkeit, private und privat-gewerbliche Träger in die Finanzierung von Tageseinrichtungen mit einzubeziehen. Es ist daher nicht klar, warum auf Bundesebene diese Neuregelung notwendig ist. Vielmehr besteht aufgrund der geplanten grundlegenden Festlegung im KiföG die Gefahr, dass in das System frühkindlicher Bildung und Betreuung Unruhe, Unklarheit und Unsicherheit hineingetragen wird und der Ausbau der Plätze dadurch verzögert bzw. erschwert wird.

Qualität und Teilhabe im Rahmen privat-gewerblicher Angebote in der frühkindlichen Bildung und Betreuung – internationale Evidenz

An dieser Stelle ist es zunächst sinnvoll, die Frage zu stellen, warum frühkindliche Bildung und Betreuung bisher weitgehend gemeinnützigen Einrichtungen vorbehalten war. Historische Entwicklungen spielen hier eine wesentliche Rolle. Darüber hinaus gibt es weitere Gründe, warum dieser Bereich nicht marktwirtschaftlich organisiert ist. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ist ein klassisches „Vertrauensgut“. Eltern vertrauen ihre Kinder den Einrichtungen an, können aber weder die tägliche Arbeit in den Kitas beobachten noch die Qualität der Einrichtungen hinreichend beurteilen. Dies belegen zahlreiche Studien.⁸ Es existieren

⁸ Siehe Mocan, H. Naci: Can Consumers Detect Lemons? Information Asymmetry in the Market for Child Care, NBER Working Paper 8291, 2001; Magenheim, Ellen B.: Information, Prices and Competition in the Child-Care Market: What Role Should Government Play?, in: Pogodzinski, J.M. (ed.): Readings in Public Policy, Cambridge, Mass. 1995; Hofferth, Sandra L.: Comments on “The Importance of Child Care Costs to Women’s Decision Making “, in: Blau, David M. (ed.): The Economics of Child Care, New York 1991; Kisker, Ellen und Maynard Rebecca: Quality, Cost, and

somit Informationsasymmetrien zwischen den Nachfragern (Eltern und Kindern) und den Anbietern frühkindlicher Bildung und Betreuung. Folgt man der ökonomischen Theorie des „Marktversagens“, so besteht im Falle von Informationsasymmetrien die Möglichkeit, dass gewinnorientierte Einrichtungen ihren Informationsvorsprung dazu nutzen, die Qualität ihres Angebots zu senken, um Kosten zu sparen und dadurch höhere Gewinne zu machen. Bei gemeinnützigen Einrichtungen besteht diese Gefahr der „Übervorteilung“ der Nachfrager nicht, da sie nicht unter dem Ziel der Gewinnerzielung wirtschaften.⁹ Zudem unterliegen gemeinnützige Einrichtungen in der Regel einer starken Wertorientierung, die ein solches Verhalten unterbindet und die auch ein grundlegendes Motiv für die Arbeit mit den Familien und Kindern darstellt.¹⁰ Aber auch gemeinnützige Einrichtungen sind mit Problemen behaftet. Hier können die Leitung oder die Mitarbeiter eigene Ziele verfolgen, so dass die Wünsche der Eltern und Kinder nicht oder zu wenig berücksichtigt werden. Zudem wird gemeinnützigen Einrichtungen oft nachgesagt, dass sie ineffizient seien, da sie keinen Anreiz hätten, Kosten zu senken.

Es gibt damit bei theoretischer Betrachtung sowohl Vorteile des Gemeinnützigkeitsstatus, aber auch Zweifel an seiner Überlegenheit. Um hier mehr Klarheit zu bekommen, kann auf Erkenntnisse und Forschungsergebnisse aus anderen Ländern zurückgegriffen werden, in denen bereits Erfahrungen mit gewinnorientierten und gemeinnützigen Kitas gesammelt und Studien und Analysen durchgeführt wurden. Auch wenn es problematisch ist, internationale Evidenz auf Deutschland zu übertragen, können die Studien dazu beitragen, Probleme oder auch Chancen frühzeitig zu erkennen.

Aus den USA und Kanada gibt es zahlreiche Untersuchungen, die belegen, dass gemeinnützige Kindertageseinrichtungen im Durchschnitt eine höhere Qualität frühkindlicher Bildung und Betreuung anbieten.¹¹ Die meisten Autoren dieser Studien

Parental Choice of Child Care, in: Blau, David M. (ed.): The Economics of Child Care, New York 1991.

⁹ Siehe Hansmann, Henry: The Role of Nonprofit Enterprise, Yale Law Journal, Vol. 89, 1980.

¹⁰ Siehe Finis-Siegler, Beate: NPOs ökonomisch betrachtet, Münsteraner Diskussionspapiere zum Non-Profit-Sektor Nr. 15, Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft, Institut für Politikwissenschaft, WWU Münster, 2001; Schaad, Martina: Nonprofit-Organisationen in der ökonomischen Theorie: Eine Analyse der Entwicklung und der Handlungsmotivation der Freien Wohlfahrtspflege, Wiesbaden 1995.

¹¹ Siehe z.B. Kagan, S.L.: Examining Profit and Nonprofit Child Care: An Odyssey of Quality and Auspices, Journal of Social Issues, Vol. 74 (2), 1991; Whitebrook, M., Howes, C. und Phillips, D.:

erklären einen Teil dieser Qualitätsunterschiede damit, dass gemeinnützige Einrichtungen andere Entscheidungen über den Einsatz ihrer Ressourcen treffen als kommerzielle Einrichtungen. So beschäftigen sie zum Beispiel besser ausgebildetes Personal, unterstützen dieses besser in seiner professionellen Entwicklung und entlohnen es höher als gewerbliche Einrichtungen. Zudem stellen sie höhere Qualitätsansprüche an die pädagogische Praxis. Gemeinnützige Kitas investieren nach diesen Studien mehr Ressourcen in die Qualität ihres Angebots. Darüber hinaus haben Blau und Mocan in einer Untersuchung keinen Nachweis für eine Ineffizienz gemeinnütziger im Vergleich zu gewinnorientierten Einrichtungen gefunden.¹² Cleveland, Forer, Hyatt u.a. (2007) haben vielmehr gezeigt, dass gemeinnützige Einrichtungen bei gleichem Ressourceneinsatz wie gewinnorientierte Anbieter ein höheres Qualitätsniveau anbieten. Die Autoren kommen daher zu dem Schluss, dass der Gemeinnützigkeitsstatus einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, dass frühkindliche Bildung und Betreuung hoher Qualität zu vertretbaren Kosten – für Eltern und Steuerzahler – bereitgestellt wird.

Ein weiteres Land, in dem Erfahrungen zu gemeinnützigen und gewinnorientierten Kitas gesammelt werden konnten, ist Australien. In den 1990er Jahren wurde dort der Bereich frühkindliche Bildung und Betreuung für gewinnorientierte Anbieter geöffnet und ihnen auch öffentliche Zuschüsse gewährt. Heute liegen 70 % der frühkindlichen Bildung und Betreuung in der Hand von kommerziellen Anbietern und es gibt große, börsennotierte Betreuungsketten, die inzwischen ins Ausland (USA, England und die Niederlande) expandiert haben.¹³ Eine Untersuchung in Australien hat gezeigt, dass die Arbeitsbedingungen in diesen Ketten deutlich schlechter sind, als in anderen Einrichtungen.¹⁴ Zudem wurden dort weniger qualifizierte Mitarbeiter

Who Cares? Child Care Teachers and the Quality of Care in America: Final Report – National Child Care Staffing Study. Child Care Employee Project, 1989; Japel, Christa, Trembley, R.E. und Côté, S.: Quality Counts! Assessing the Quality of Daycare Services Based on the Quebec Longitudinal Study of Child Development, IRPP Choices, Vol. 11, No. 5, 2005; Cleveland, Gordon; Forer, Barry; Hyatt, Douglas; Japel, Christa und Krashinsky, Michael: Frühkindliche Bildung und Betreuung in Kanada. Eine ökonomische Perspektive auf die aktuelle und zukünftige Rolle gemeinnütziger Einrichtungen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008, download unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_24388_24389_2.pdf

¹² Blau, David M. und Mocan, H. Naci: The Supply of Quality in Child Care Centers, The Review of Economics and Statistics, Vol. 84 (3), 2002.

¹³ Siehe Wannan, Lynne: A Cautionary Tale from Australia, Briefing Session Notes, 2005, download unter: <http://www.ccsd.ca/pr/2005/wannan.htm>

¹⁴ Siehe Rush, Emma: Quality of child care back on the agenda, The Australia Institute, 2006.

beschäftigt als in den anderen Einrichtungsformen.¹⁵ Über 20 % der Mitarbeiter von kommerziellen Betreuungsketten gaben bei einer Befragung an, dass sie ihre eigenen Kinder aufgrund von Bedenken in Bezug auf die Qualität nicht in eine Einrichtung ihrer Kette geben würden (Rush 2006). In Australien wurde beobachtet, dass private Anbieter über eine große Lobby verfügen und ihren Einfluss nutzen, um höhere Qualitätsstandards zu verhindern bzw. Standardabsenkungen durchzusetzen.¹⁶

Darüber hinaus haben sich in Australien gewinnorientierte Einrichtungen nicht in ärmeren bzw. sozial benachteiligten Regionen niedergelassen, da in diesen Regionen kaum Möglichkeiten für Profite gesehen werden (Wannan 2005). Ähnliche Entwicklungen fanden auch in den Niederlanden und England statt. In den Niederlanden belegt die Analyse von Noailly, Visser und Grout, dass sich gewinnorientierte Einrichtungen auf dicht besiedelte Regionen mit hoher Kaufkraft konzentrieren.¹⁷ In England wurde im Rahmen der OECD Starting Strong Studie festgestellt, dass kommerzielle Anbieter sich nicht in einkommensschwachen Regionen engagieren, was dort zu Engpässen im Platzangebot führt.¹⁸ Japel, Tremblay und Côté (2005) haben in einer kanadischen Untersuchung gezeigt, dass gewinnorientierte Einrichtungen die Qualität ihres Angebots je nach sozio-ökonomischem Status ihrer Klientel variierten, so dass Kinder aus sozial benachteiligten Familien Einrichtungen niedriger Qualität besuchten während Kinder aus wohlhabenden Familien in qualitativ bessere Einrichtungen gingen. Dieser Zusammenhang konnte auch in einer amerikanischen Studie gezeigt werden.¹⁹

Die hier nur kurz dargestellten internationalen Erfahrungen und Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass eine Umorientierung hin zu mehr gewinnorientierten Einrichtungen im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung mit Problemen behaftet sein kann. Zum einen ist die Teilhabe aller Kinder

¹⁵ Siehe Goodfellow, Joy: *Childcare Provision: Whose responsibility? Who pays?*, in: Goodfellow, Joy; Pocock; Barbara; Elliott, Alison und Hill, Elizabeth (eds.): *Kids Count: Better Early Childhood Education and Care in Australia*, Sydney 2007.

¹⁶ Siehe Wannan (2005) und Brennan, Deborah: *The ABC of Child Care Politics*, *Australian Journal of Social Issues*, Vol. 42, No. 2, 2007.

¹⁷ Siehe Noailly, Joëlle; Visser, Sabine und Grout, Paul: *The impact of market forces on the provision of childcare: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2007.

¹⁸ Siehe OECD: *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Paris 2006.

¹⁹ Loeb, S.; Fuller, B.; Kagan, S.L. und Carrol, B.: *Child Care in Poor Communities: Early Learning Effects of Type, Quality, and Stability*, *Child Development*, Vol. 75 (1), 2004.

– unabhängig von ihrer sozio-ökonomischen Herkunft und ihrem Wohnumfeld – an qualitativ guter frühkindlicher Bildung und Betreuung in einem System gemeinnütziger und gewinnorientierter Einrichtungen nicht automatisch gewährleistet. Zum anderen stellt sich bei einer Zulassung und staatlichen Unterstützung privat-gewerblicher Anbieter die Frage, wie für eine durchgängig gute Qualität frühkindlicher Bildung und Betreuung gesorgt werden kann.

Verbindliche und umfassende Qualitätsstandards

Derzeit gibt es in Deutschland keine verbindlichen und umfassenden Qualitätsstandards, die sichern könnten, dass auch privat-gewerbliche Einrichtungen eine gute frühkindliche Bildung und Betreuung anbieten müssten. Vielmehr zeigt der „Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008“ der Bertelsmann Stiftung, dass es in Deutschland in den Bundesländern sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen für Bildungsqualität gibt. Während es in den meisten Bundesländern allgemeine Regelungen hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen einer guten Qualität (wie z.B. maximale Gruppengröße, Erzieher-Kind-Relation, Leitungsfreistellung) gibt, fehlen vielfach präzise Definitionen von Qualitätsstandards. Insgesamt zeigt sich eine große Vielfalt der Regelungspraxis, die in ihren Wirkungen, im Hinblick auf die pädagogische Arbeit in den Kindertageseinrichtungen und damit auf die Bildungschancen der Kinder, kaum beurteilt werden kann.

Auch die OECD hat in ihrem Länderbericht 2004 kritisiert, dass es in Deutschland „unterschiedliche Standards bei grundlegenden strukturellen Fragen der Qualität, beispielsweise hinsichtlich der politischen Vorgaben, Gruppengröße, Betreuer-Kind-Relation und Fortbildung gibt“.²⁰ In der Fachszene wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es im Zuge der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz aufgrund quantitativer Probleme zu einer Rücknahme von Qualitätsstandards auf der Ebene der Bundesländer gekommen ist und diese Aufgabe auf die kommunale Ebene verlagert wurde.²¹ Im Ergebnis gibt es in Deutschland keine einheitlichen, verbindlichen und umfassenden Qualitätsstandards,

²⁰ Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 2004, download unter: <http://www.bmfsfj.de>.

²¹ Vgl. Diller, Angelika: Der Rechtsanspruch als trojanisches Pferd – von der Kindertageseinrichtung zurück zur Verwahranstalt?, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 3, 1998.

vielmehr entscheidet „... der zufällig gewählte Wohnort über das Wohl und Wehe unschuldiger Kinder“ (Thomas Rauschenbach).²²

Betrachtet man die Ebene der Qualitätsentwicklung und -sicherung, so existiert auch hier nicht das eine favorisierte Instrument der Qualitätsüberprüfung. So zeigt der Länderreport, dass zwar in elf Bundesländern Qualitätsentwicklung und –sicherung vorgeschrieben ist, aber keine konkreten Verfahren der Qualitätsüberprüfung vorgegeben werden. Auf der Ebene der Träger und Trägerverbände sowie in der Fachszene gibt es eine umfangreiche Diskussion zu unterschiedlichsten Verfahren und Materialien zur Qualitätsüberprüfung. Von der Möglichkeit allgemein verbindliche Vorgaben in diesem Bereich machen zu können, ist man in Deutschland noch weit entfernt.

Das Ziel der Teilhabe aller Kinder an guter frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung erfordert aus der Sicht der Bertelsmann Stiftung in Deutschland die Einführung verbindlicher, überprüfbarer und bundesweit einheitlicher Qualitätsstandards, die sich an den Ergebnissen der internationalen Qualitätsforschung orientieren. Angesichts der föderalen Kompetenzverteilung erscheint dieses Ziel allerdings in naher Zukunft kaum zu erreichen. Die Schaffung eines Qualität sichernden Rahmens erscheint daher in Deutschland nicht realisierbar, weshalb eine Öffnung für privat-gewerbliche Anbieter risikobehaftet wäre.

Potenziale zur Gewinnerwirtschaftung

Potenziale der Gewinnerwirtschaftung bei privat-gewerblichen Anbietern früher Bildung und Betreuung bestehen vor allem auf zwei Wegen. Erstens ist frühkindliche Bildung und Betreuung eine sehr arbeits- bzw. personalintensive Dienstleistung. Andere Produktionsfaktoren spielen bei der Bereitstellung frühkindlicher Bildung und Betreuung nur eine nachrangige Bedeutung. Prinzipiell besteht zwar z.B. die Möglichkeit an Spielmaterialien bzw. der Ausstattung der Einrichtung zu sparen. Dies ist für Eltern als Nachfrager bei einem Besuch der Einrichtung allerdings in der Regel auf den ersten Blick erkennbar und vermittelt einen negativen Eindruck. Außerdem bietet ein solches Vorgehen dauerhaft keine hinreichenden Möglichkeiten der

²² Interview mit Thomas Rauschenbach zum Thema: Qualifizierte Betreuung von unter Dreijährigen ist sinnvoll und machbar, Deutsches Jugendinstitut, Thema: 2007/04, download unter: <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=662&jump1=RECHTS&Jump2=20>

Gewinnerwirtschaftung. Große Rationalisierungsvorteile bzw. Massenproduktionsvorteile konnten bei privat-gewerblichen Kindertageseinrichtungen weder theoretisch noch empirisch nachgewiesen werden.²³ Damit besteht bei frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung vor allem im Bereich der Personalkosten ein Einsparpotenzial, so dass Gewinn erzielt werden kann. Die oben kurz skizzierte internationale Evidenz hat bereits gezeigt, dass dieser Weg von privat-gewerblichen Anbietern genutzt wird. So zeigen die Studien aus den USA, Kanada und Australien, dass privat-gewerbliche Anbieter z.B. geringer qualifiziertes Personal einstellen, weniger Wert auf die fachliche Weiterentwicklung ihrer Mitarbeiterinnen legen, schlechtere Arbeitsbedingungen bieten und/oder ihr Personal schlechter bezahlen. Diese Form der Gewinnerzielung privat-gewerblicher Anbieter ist kritisch zu beurteilen, da die Personalressourcen in der internationalen Qualitätsforschung als der zentrale Faktor gelten, der die Qualität der pädagogischen Arbeit maßgeblich beeinflusst.

Die zweite Möglichkeit der Gewinnerwirtschaftung für privat-gewerbliche Anbieter besteht darin, dass sie ein Angebot für Kinder von Eltern mit hohem Einkommen bereit stellen. In diesem Fall werden die Anbieter qualitativ gute frühkindliche Bildung und Betreuung anbieten und dafür hohe Elternbeiträge erheben, so dass sie Gewinn erwirtschaften können. Dieser Weg privat-gewerblichen Engagements ist aufgrund der Forderung nach einer Teilhabe aller Kinder an guter frühkindlicher Bildung und Betreuung nicht wünschenswert. Es besteht die Gefahr, dass die Bildungschancen in Deutschland je nach Bildungsstand und finanziellen Möglichkeiten der Eltern noch weiter auseinander driften.

²³ Spieß, C. Katharina: Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich, Frankfurt/New York: Campus, 1998.

Themenblock V

Fragen zum Betreuungsgeld

Betreuungsgeld und Teilhabe aller Kinder – internationale Evidenz

Die im KiföG vorgesehene Einführung eines Betreuungsgeldes – im Sinne eines finanziellen „Ausgleichs“ für die Eltern, die keine frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen für ihre Kinder in Anspruch nehmen – ist aus Sicht der Bertelsmann Stiftung nicht zu empfehlen. Ziel des KiföG sollte es sein, allen Kindern den Zugang und die Teilhabe an frühkindlicher Bildung und Betreuung zu ermöglichen, damit alle Kinder ihre Fähigkeiten und Kompetenzen bestmöglich entfalten können. Die Einführung eines Betreuungsgeldes kann aber gerade dazu führen, dass Kinder keinen Zugang zu früher Bildung erhalten, da sich ihre Eltern für die Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes entscheiden. Dabei erscheint plausibel, dass diese Entscheidung maßgeblich vom sozio-ökonomischen Hintergrund der Eltern abhängen wird. Die OECD warnt in ihrem Ländervergleich „Babies and Bosses“ ausdrücklich vor der Einführung eines Betreuungsgeldes.²⁴

Erfahrungen aus Norwegen, das 1998 ein solches Betreuungsgeld eingeführt hat, belegen diesen Zusammenhang. Naz untersucht in einer Studie das Arbeitsmarktverhalten von Müttern nach der Einführung des Betreuungsgeldes in Norwegen. Er zeigt, dass das Betreuungsgeld stärker von Müttern mit einem niedrigeren Bildungsniveau und in besonders hohem Maße von Frauen mit Migrationshintergrund in Anspruch genommen wird.²⁵ Eine Studie von Hardoy und Schøne bestätigt, dass insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund das Betreuungsgeld wählen.²⁶ Im Ergebnis weisen diese Studien darauf hin, dass gerade die Kinder, denen man durch qualitativ gute frühkindliche Bildung mehr Chancen für ihren individuellen

²⁴ Siehe hierzu auch Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ: Kurzgutachten – Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung, Berlin 2008, download unter: <http://www.bmfsfj.bund.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=110292.htm>
I Siehe auch: OECD: Babies and Bosses: OECD Recommendations to Help Families Balance Work and Family Life, 2007.

²⁵ Naz, Ghazala: Effect of Cash-Benefit Reform on Immigrants' Labour Supply and Earnings, Working Papers in Economics, No. 13/06, Department of Economics, University of Bergen 2006.

²⁶ Hardoy, Inés und Schøne, Pål: Incentives to Work: Labour Supply Effect of a Cash-for-Care Subsidy for Non-Western Female Immigrants, Working Paper 2008, download unter: <http://www.zew.de/de/publikationen/dfgflex/workshop08/Hardoy%20-%20Schone.pdf>

Bildungsweg eröffnen will, durch die Einführung eines Betreuungsgeldes wieder von der Teilhabe an Bildung ausgeschlossen werden.

Auch erste Erfahrungen in Thüringen, das seit dem 1. Juli 2006 ein Betreuungsgeld („Landeserziehungsgeld“) zahlt, weisen auf Entwicklungstendenzen hin, die zunächst weiter untersucht werden sollten. So zeigt der „Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008“, dass sich zwischen den Jahren 2006 und 2007 die Teilhabequote der zweijährigen Kinder um sechs Prozent verringert hat. Belastbare Zahlen, die darüber Aufschluss geben könnten, welche Familien das Betreuungsgeld in Anspruch nehmen, gibt es aber für Thüringen noch nicht.