

Prigge, Rolf; Böhme, René

Research Report

Kindertagesbetreuung zwischen Armutsprävention und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Lokale Regelungsstrukturen im Vergleich

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, No. 8

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

Suggested Citation: Prigge, Rolf; Böhme, René (2015) : Kindertagesbetreuung zwischen Armutsprävention und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Lokale Regelungsstrukturen im Vergleich, Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, No. 8, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/107930>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Kindertagesbetreuung zwischen Armutsprävention und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

ROLF PRIGGE | RENÉ BÖHME

Lokale Regelungsstrukturen im Vergleich

EINE PUBLIKATION VON

Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der im Land Bremen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Um diesem gesetzlichen Auftrag auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Forschungsergebnisse umfassend gerecht zu werden, kooperiert die Arbeitnehmerkammer mit der Universität Bremen. Teil dieser Kooperation ist das Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), das gemeinsam von beiden Häusern getragen wird. Schwerpunkte des IAW sind die Erforschung des Strukturwandels von Arbeit, Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere in seinen Auswirkungen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Rahmen dieser Reihe werden die Forschungsergebnisse, die aus der Kooperation zwischen Arbeitnehmerkammer und IAW hervorgehen, veröffentlicht.

Impressum

Herausgeber:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
Universität / Arbeitnehmerkammer
Bremen
Universitätsallee 21–23
28359 Bremen

Arbeitnehmerkammer Bremen
Bürgerstraße 1
28195 Bremen

Umschlaggestaltung:

Designbüro Möhlenkamp & Schuldt, Bremen

Titelfoto:

iStockphoto.com/Christopher Fletcher

Druck:

Girzig+Gottschalk GmbH, Bremen

1. Auflage 2015
ISSN: 2195-7266

Bestellung:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
Geschäftsstelle
Telefon +49 421 218-61704
info@iaw.uni-bremen.de
Schutzgebühr: 5,- Euro

Rolf Prigge, René Böhme

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen 08 | 2015

**Kindertagesbetreuung
zwischen Armutsprävention und der
Vereinbarkeit von Familie und Beruf**

Lokale Regelungsstrukturen im Vergleich

Kurzfassung

Legitimation und Funktionswandel der Kindertagesbetreuung¹

Die Kindertagesbetreuung unterliegt in Deutschland einem tief greifenden Aufgaben- und Funktionswandel. Jutta Allmendinger (2012: 42) hat diesen überzeugend dargelegt. Nach ihrer Ansicht galt in Deutschland die Kindertagesbetreuung zunächst als Ausdruck gesellschaftlicher Für- und Daseinsvorsorge.

»Die Einrichtungen halfen Eltern, die ihre Kinder selbst nicht erziehen konnten oder bedürftig waren. Freie Träger wie Kirchen und Wohlfahrtsverbände übernahmen oft die inhaltliche und finanzielle Verantwortung. Der Staat unterstützte die Freien Träger, da er die Einrichtungen förderungswürdig fand. Bis heute gehen die Finanzausstattung, die Verantwortlichkeiten sowie die Ausbildung und Bezahlung der Fachkräfte auf diese Grundhaltung zurück. Später trat neben die Bedürftigkeit ein erzieherischer Ansatz. Nun wurde angenommen, dass die Kinder profitieren, wenn sie nicht nur daheim bei den Eltern sind, sondern stundenweise außerhalb der Familie betreut werden. Eine weitere Zeitenwende folgte: Die Mütter sollten jetzt entlastet werden, damit sie Familie und Beruf besser vereinbaren können. Seit 1996 haben Kinder ab dem dritten Lebensjahr einen bundesweit gültigen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung. Bezeichnend ist, wie das Bundesverfassungsgericht diese Entscheidung begründet hat: Der Rechtsanspruch sollte den Entschluss begünstigen, ungeborenes Leben auszutragen (Allmendinger 2012: 42).«

Der notwendige Ausbau der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung wird heute in normativer Hinsicht auf unterschiedliche Weise begründet: In sozialpolitischer Hinsicht wird darauf verwiesen, dass mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland ein Pfadwechsel vom subsidiären zum solidarischen Sozialstaat verbunden sei. Kindererziehung sei nicht länger nur durch Familienarbeit zu leisten, sondern eine gesellschaftliche Aufgabe geworden. Die Familien hätten einen Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen zu ihrer Entlastung und Unterstützung bei den Erziehungsaufgaben (Heintze 2013). In der bevölkerungspolitischen Diskussion werden die schrumpfende deutsche Bevölkerung und die geringe Geburtenrate deutscher Eltern zum Anlass genommen, eine bessere soziale Infrastruktur für Eltern zu fordern und eine positivere Einstellung zu Kindern zu befördern. In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion wird darauf verwiesen, dass das Erwerbspersonenpotenzial der deutschen Bevölkerung schrumpfe und man zukünftig mehr denn je auf die Erwerbstätigkeit von Frauen angewiesen wäre. Integrationspolitisch sei der Ausbau der Kindertagesbetreuung deshalb erforderlich, weil durch die Zuwanderung von Migranten und die verstärkt auftretende (Kinder-)Armut nur eine möglichst früh beginnende Förderung der Kinder die soziale Integration und eine Armutsprävention bewirken. In gleichstellungspolitischer Hinsicht dient der Ausbau der Kindertagesbetreuung der Selbstbestimmung und Emanzipation der Frauen, da ihnen nur durch die öffentlich organisierte Kindertagesbetreuung die Möglichkeit gegeben werde, Beruf, Kindererziehung und Familie miteinander zu vereinbaren.

Jutta Allmendinger (2012: 42) weist darauf hin, dass Kindertagesstätten heute als Einrichtungen der Bildung, Erziehung und Betreuung für alle Kinder verstanden werden müssten. Im föderalen System Deutschlands würden die Kindergärten und Krippen bisher maßgeblich von den Gemeinden gestaltet, finanziert und verantwortet. Sie bemängelt, dass ein bundeseinheitliches Grundverständnis davon fehle, wie die Kinder in den Tageseinrichtungen gebildet, erzogen und betreut werden sollen. Verbindliche Bildungspläne gäbe es meistens nicht; die Raum- und Personalstandards würden unterschiedlich ausgestaltet werden. Gemeinsame Bildungspläne des Elementar- und Primarbereichs seien selten. Der Bildungsauftrag stelle an die Kindertagesstätten hohe Anforderungen der individuellen Förderung und sozialen Integration. Jutta Allmendinger fragt nach der Bestimmung des Ausbaubedarfs, der auskömmlichen Finanzierung der Kinderbetreuung, nach Personalschlüsseln, Arbeitsbedingungen und Öffnungszeiten. Welche sozialen Gruppen nutzen die Kindergärten, welche sozialen Gruppen werden nicht oder weniger erreicht (Allmendinger 2012: 42)?

¹ Mit den Begriffen Kinder(tages)betreuung, Kindertagesstätten und Kindertageseinrichtungen subsumieren wir Betreuungsangebote für 0- bis 6-Jährige. Kinderkrippen richten sich an unter 3-Jährige, Kindergärten an 3- bis 6-Jährige. Lokale Sonderformen werden dezidiert ausgewiesen.

Sozialpolitischer Pfadwechsel durch den Ausbau der öffentlichen Kindertagesbetreuung im deutschen Mehrebenen-Sozialstaat

Der konsequente Ausbau der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung ist nach unserem Dafürhalten ohne eine Reform des deutschen Sozialstaatsmodells und einen sozialpolitischen Pfadwechsel nicht zu haben. Umstritten ist derzeit allerdings weiterhin, welche zusätzlichen Ressourcen für den Ausbau der Kindertagesbetreuung erforderlich sind und wer diese Ressourcen aufbringt und bereitstellt. Bereits die Bestimmung des Ausbauziels für die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung erfordert politische Entscheidungen, die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen in einem erheblichen Umfang und institutionelle Veränderungen auf allen Ebenen des sozialstaatlichen Mehrebenensystems. Gestritten wird zwischen den politischen Akteuren darüber, ob der Ausbau der Kindertagesbetreuung auch in ländlichen Regionen mit einer niedrigen Frauenerwerbstätigkeit erforderlich und wie der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für die 0- bis 3-jährigen Kinder und die 3- bis 6-jährigen Kinder auszulegen sei. Nicht geklärt zu sein scheint, ob die beiden zentralen Ausbauziele »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« und die »kind- und familienbezogene Armutsprävention« als gleichrangig betrachtet werden und mit welchen Inhalten diese Ziele zu füllen seien. Erhebliche Differenzen sind bei der Beantwortung der Frage möglich, welchen zeitlichen Umfang die Angebote der Kindertagesbetreuung zur Entlastung der Eltern und hier insbesondere der Mütter bieten sollen. Unterschiedliche Antworten sind hinsichtlich der Frage zu erwarten, wann die Frühförderung von Kindern beginnen soll, die sich in Risikolebenslagen befinden und welcher Aufwand erforderlich ist, um Kinder in armutsgefährdeten Lebenslagen zu erreichen.

Die lokalen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bezüglich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung sind eingebettet in die Regelungsstrukturen des sozialstaatlichen Mehrebenensystems. So verfügt die Europäische Union zwar nicht über direkte Regulierungskompetenzen für die Kindertagesbetreuung. Mithilfe der Methode der offenen Koordinierung proklamiert sie aber sozialpolitische Entwicklungsziele und zwingt die Mitgliedsstaaten über ein Berichtssystem zur Kindertagesbetreuung in einen indirekten Politikwettbewerb. Bereits die vergleichende Staatstätigkeitsforschung hat sich an Typologien zur Einordnung der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten versucht (vgl. z. B. Esping-Anderson 1990, Kaufmann 2003, Dingeldey 2011). Deutschland wurde nach diesen Vergleichen überwiegend als konservativer Wohlfahrtsstaat klassifiziert. Mit entscheidend dafür war, dass in Deutschland die frühkindliche Bildung und Erziehung, wie z. B. auch in Österreich und in den meisten südeuropäischen Ländern, in erster Linie als Aufgabe der Familie und nicht des Sozialstaates angesehen wurde. Eine andere, stärker sozialdemokratische Tradition weisen die skandinavischen Länder und Frankreich auf. Dort wird die Entlastung der Familien bei Aufgaben der Kindererziehung schon seit Längerem als eine sozialstaatliche und gleichstellungspolitische Aufgabe angesehen.

Wesentliche Regulierungskompetenzen für die Jugendhilfe und Kindertagesbetreuung liegen in Deutschland bei der Bundespolitik. Nach dem Grundgesetz zählt die Jugendhilfe zu den unmittelbaren Kompetenzen des Bundes. Mithilfe des Sozialgesetzbuchs VIII und durch weitere spezielle Gesetze wird das politische Mehrebenensystem der Jugendhilfe geregelt. Einzelne Aufgaben werden auf den Bund, die Länder und die Kommunen übertragen (z. B. die Schaffung von kommunalen Jugendämtern, örtliche und überörtliche Träger, Verpflichtung zur Kooperation mit sogenannten freien Trägern nach dem Subsidiaritätsprinzip, Koordinierung durch Jugendhilfeausschüsse). Den Ausbau der Kindertagesbetreuung hat der Bund in den vergangenen Jahren mehrmals durch milliardenschwere investive Programme (Fonds) gefördert und vorangetrieben. Die Bundesländer können auf die Umsetzung der Regelungen des SGB VIII durch ausführende Ländergesetze Einfluss nehmen und zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Länder verfügen über eigene Kompetenzen zur Regelung der Ausbildung im Elementarbereich.

Für die Planung, die Organisation und den Betrieb der Kindertagesstätten sind die Kommunen verantwortlich. Da die Kommunen über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und damit über ein eigenes Aufgabenerfindungsrecht verfügen, können sie die Finanzmittel des Bundes und der Länder durch eigene Finanzmittel aufstocken, sofern sie dazu nach ihrer Haushaltslage in der Lage sind und sie dies durch entsprechende politische Entscheidungen legitimieren. Möglich ist aber auch, dass die Kommunen für den Besuch der Kindertagesstätten bei den Eltern in unterschiedlicher Höhe Beiträge erheben.

Regionales Gefälle und Zugangsprobleme zur öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung der Großstädte

Durch die Einbettung der lokalen Kindertagesbetreuung in den Mehrebenen-Sozialstaat können sich trotz einheitlicher Rahmenbedingungen durch den Bundesgesetzgeber und die vom Bund gewährten Finanzierungshilfen erhebliche Unterschiede bezüglich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung zwischen den Bundesländern, den Großstädten und den übrigen Kommunen ergeben. Die Gründe für dieses regionale Gefälle in der Kindertagesbetreuung (Heintze 2013) zwischen den Bundesländern und in den Bundesländern (Stadt-Land-Gefälle) sind bisher nur unzureichend erforscht. Zwar wird darauf hingewiesen, dass bedingt durch den Anspruch auf ein ganztägiges Betreuungsangebot ab der Geburt des Kindes in der DDR die neuen Bundesländer ein deutlich größeres Platzangebot, vor allem für Kinder unter drei Jahren, aufweisen (Schmidt 2004: 97 ff.). Ob dieser Grund für die Erklärung der Angebotsstrukturen in den neuen Bundesländern aber ausreichend ist, bedarf der empirischen Überprüfung. Zur Analyse der quantitativen Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung stehen sowohl Statistiken des Bundes (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 bis 2013; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010/2012/2014), Benchmarks (z. B. Bock-Famulla, Große-Wöhrmann 2010; Bock-Famulla, Lange 2011 bzw. 2013) als auch die Angaben der Städte im Rahmen ihrer Jugendhilfeplanung zur Verfügung (Prigge, Böhme 2013a). Allerdings weichen die positiveren Darstellungen der Städte oft (deutlich) von den Angaben in der Bundesstatistik ab.

Die Großstädte stehen hinsichtlich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung vor besonderen Herausforderungen. Zum einen ist zu vermuten, dass die Erwerbstätigkeit der Frauen in den Großstädten stärker ausgeprägt ist, wodurch sich eine stärkere Nachfrage nach Plätzen in der öffentlichen Kindertagesbetreuung ergeben kann. Ferner unterliegen die Großstädte in einem starken Maß Tendenzen der sozialräumlichen Spaltung bzw. Polarisierung, stehen untereinander in Konkurrenz um Einwohner, Arbeitsplätze sowie Investoren (Prigge, von Rittern 2010) und verfügen über eine spezifische Stellung und Aufbauorganisation (Prigge, Schwarzer 2006). Deutlich wird, dass trotz bundesrechtlicher Rahmensetzung und einem vermeintlich erfolgreichen Agenda-Setting (Stöbe-Blossey 2012) die Ausbauergebnisse in den Großstädten sehr unterschiedlich ausfallen können. Diese differenzierte Situation soll durch eine nähere Untersuchung der lokalen Governancestrukturen und Ausprägungen der Kindertagesbetreuung in den Großstädten aufgeklärt werden. Die lokalen Governancestrukturen der Kindertagesbetreuung werden durch spezifische Akteurskonstellationen koordiniert. Daran beteiligt sind das lokale Politik- und Wohlfahrtsregime, das Verwaltungsmanagement, die kommunale Haushaltspolitik sowie die kommunalen und sogenannten freien Träger der Wohlfahrtspflege. Für den Ausbau der Kindertagesbetreuung ist zudem von großer Bedeutung, welches Verständnis der Familien- und Gleichstellungspolitik sich in dieser lokalen Akteurskonstellation durchsetzt. Neben der Frage nach dem Ausbaustand des gesamtstädtischen Betreuungsangebots stellt sich angesichts der sozialräumlichen Spaltung der Städte auch die Frage nach der räumlichen Verteilung von Angeboten der Kindertagesbetreuung. Können gleiche Teilhabechancen und Zugänge zur Kindertagesbetreuung in allen Stadtteilen für die Eltern und Kinder aller Bevölkerungsgruppen gleichermaßen gewährleistet werden? Von einer sozialen Selektivität der Kindertagesbetreuung müsste dann gesprochen werden, wenn z. B. mittelschichtdominierte Ortsteile über eine bessere Versorgung verfügen würden als die Stadtteile, in denen armutsgefährdete Lebenslagen stark vertreten sind. Soziale Selektivität kann sich aber auch herstellen, wenn Eltern mit einer Erwerbstätigkeit gegenüber Eltern in Arbeitslosigkeit und mit einem Migrationshintergrund bevorzugt werden. Von Bedeutung ist auch die stundenmäßige Ausstattung der Betreuungsplätze. Entsprechen die jeweiligen Angebote dem tatsächlichen Bedarf im Stadtteil? In welchen Stadtteilen werden neue Einrichtungen gebaut? Werden die Angebote in sozial benachteiligten Milieus gezielt beworben? Wird die soziale Lage des Quartiers bei der Personal- und Angebotsbemessung berücksichtigt? Nach den Ergebnissen vorangegangener Untersuchungen (Prigge, Böhme 2013a) kann erwartet werden, dass eine empirische Überprüfung dieser Fragen deutliche Unterschiede in der Kindertagesbetreuung zwischen den deutschen Großstädten ergeben wird.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	8
1 UNTERSUCHUNGSKONZEPT	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Auswahl der Untersuchungsstädte.....	10
1.3 Konzept der Policy-Studie.....	10
2 ERGEBNISSE DER FALLSTUDIEN IM VERGLEICH	12
2.1 Kindertagesbetreuung in der polarisierten Stadtgesellschaft	12
2.2 Teilhabechancen, Angebotsstrukturen und sozialräumliche Verteilung	13
2.3 Unterschiedliche lokale Akteurskonstellationen.....	15
2.4 Ansätze der Planung und Steuerung	16
2.5 Die gespaltene Modernisierung: eine Bilanz der drei Fallstudien	19
3 SCHLUSSFOLGERUNGEN: PERSPEKTIVEN DER ÖFFENTLICH GEFÖRDERTEN KINDERTAGESBETREUUNG IN DEUTSCHEN GROSSSTÄDTEN	25
3.1 Sozial- und familienpolitischer Pfadwechsel durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung?	25
3.2 Ambivalente politische Steuerungsinitiativen zur Entwicklung der Kindertagesbetreuung im staatlichen Mehrebenensystem	26
3.3 Vereinbarkeit von Beruf, Kindern und Familie sowie Armutsprävention als Ausbauziele	27
3.4 Empfehlungen zur Planung und Steuerung der Kindertagesbetreuung.....	28
3.5 Ausbau der Kindertagesbetreuung im Rahmen einer sozialen Stadtpolitik	31
Literaturverzeichnis	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Empfehlungen zur Planung und Steuerung	28
---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sozioökonomische Rahmenbedingungen 2011/2012 im Vergleich.....	13
Tabelle 2: Versorgungsniveau der Kindertagesbetreuung im Vergleich.....	15
Tabelle 3: Akteurkonstellationen im Vergleich	16
Tabelle 4: Planung und Steuerung der Kindertagesbetreuung im Vergleich	19

1 Untersuchungskonzept

1.1 Ausgangslage

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Annahme, dass vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen die quantitative und qualitative Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung an Bedeutung gewinnt, sich die Aufgaben bzw. Funktionen hin zur Elementarbildung wandeln und in ihrer Komplexität zunehmen. Möglich ist aber, dass die verschiedenen Anforderungen auf kommunaler Ebene zu Steuerungsproblemen und Zielkonflikten führen und auf Widerstände treffen. Es ist zu erwarten, dass die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung eine Schlüsselrolle innerhalb einer Sozialen Stadtpolitik (Prigge, Böhme 2013a) einnimmt und dass Strategien entwickelt werden, um die frühkindliche Bildung in sozial benachteiligten Quartieren besonders zu stärken. Zum anderen kann es aber auch primäres Ziel sein, durch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Familienfreundlichkeit der Kommune zu stärken, Anreize zur Familiengründung zu setzen und somit die Zukunftsfähigkeit der Stadt im Wettbewerb der Großstädte um Einwohner, Investoren und Arbeitsplätze zu verbessern. Den Großstädten gelingt es bisher im staatlichen Mehrebenensystem der Jugendhilfe in sehr unterschiedlicher Weise, den Ausbau und die Qualitätsentwicklung im Bereich der frühkindlichen Bildung zu organisieren. Zudem ist die Rolle externer Einflüsse (unter anderem Bundespolitik, Bildungspolitik der Länder, Finanzpolitik, Trägerlandschaften) oft unklar.

In Bezug auf die frühkindliche Bildung und Betreuung haben in den vergangenen Jahren Governancekonzepte an Bedeutung gewonnen (Riedel 2009; Bock-Famulla, Große-Wöhrmann 2010; Bock-Famulla, Lange 2011 bzw. 2013; Ratermann, Stöbe-Blossey 2012). Ziel ist es, Steuerungsfragen im Schulsektor und in der Jugendhilfe zusammen zu untersuchen. Unterschiedliche Governancestrukturen der beiden Systeme erschweren aber eine (immer wieder geforderte) stärkere Integration von Schule und Jugendhilfe und manifestieren so die deutschlandspezifische scharfe Trennlinie zwischen diesen Politikfeldern. Durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und die damit einhergehende starke zivilgesellschaftliche und korporative Tradition ist der staatliche Steuerungsanspruch in der Jugendhilfe schwächer ausgeprägt als in der Bildungspolitik. Mit der aktuellen Diskussion über Qualitätsstandards der frühkindlichen Betreuung erhalten Steuerungsaspekte in der Elementarbildung aber eine zunehmende Bedeutung. Das trifft z. B. auch auf die Regelung der Ausbildungs- und Qualifikationsanforderungen zu, die regional differieren.

Mit der Educational-Governance-Perspektive wird der Blick darauf gelenkt, dass die Leistungen des Bildungssystems und der Jugendhilfe nicht von einem, sondern von vielen Akteuren hergestellt werden, die durch Interdependenzen miteinander kooperieren oder voneinander abhängig sind. In unserem Forschungsprojekt wird der Governancebegriff analytisch verwendet. Auf diese Weise wollen wir die für den Ausbau der Kindertagesbetreuung relevanten Institutionen, Akteurskonstellationen und Mechanismen der Handlungskoordination näher analysieren (Altrichter, Brüsemeister, Wissinger 2007). Selbst die Kooperation staatlicher bzw. politischer Akteure mit marktwirtschaftlichen, korporativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren kann in diese Betrachtungen einbezogen werden (Brüsemeister 2012). Einzelne Analysedimensionen können damit sein: (1) Akteure, (2) Akteurskonstellationen, (3) Interdependenzen, (4) Intentionalität, (5) Mehrebenensystem und (6) Governance-regime.

Empirisch zu untersuchen ist, inwieweit sich die lokalen Governancestrukturen in Hinblick auf die quantitative und qualitative Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung in ausgewählten Großstädten unterscheiden und welchen Einfluss externe Variablen auf die Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung ausüben (zentrale Fragestellung). Von Interesse ist außerdem, wie die Großstädte mit unterschiedlichen Zielvorstellungen umgehen und wie diese in die Ausbauplanungen einfließen. Darüber hinaus wollen wir prüfen, ob die Unterschiede der Steuerungs- und Regelungsstrukturen die Differenzen im Ausbaustand und mögliche Erfolge oder Misserfolge bei der Implementation von Qualitätskonzepten (teilweise) erklären können. Unter governanceanalytischen Gesichtspunkten ist von Interesse, ob geeignete Finanzierungssysteme eine stärkere Bedarfsorientierung und höhere Bedarfsgerechtigkeit bewirken (Stöbe-Blossey 2012: 104). Des Weiteren ist die Frage, wie das Angebot in den sozial benachteiligten Quartieren unter Berücksichtigung der Lebenslagen in dem Wohnumfeld bemessen und gezielt gestärkt werden kann. Abschließend ist vorgesehen, Empfehlungen zur Ausgestaltung des Kindertagesbetreuungssektors zu formulieren.

Im Einzelnen sollen mit dem Forschungsprojekt in drei ausgewählten deutschen Großstädten die folgenden Fragen (Forschungsziele) empirisch untersucht werden:

- a) Wie wird der Ausbau der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung legitimiert? Welchen Einfluss auf die Entwicklung und Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung haben die politischen Initiativen des Bundes?
- b) Welche politischen Steuerungs- und lokalen Regelungsstrukturen existieren im deutschen Mehrebenen-Sozialstaat zur quantitativen und qualitativen Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung?

- c) Welche Ziele werden in den untersuchten Großstädten mit dem Ausbau der Angebotsstrukturen in der Kindertagesbetreuung verfolgt? Wie wird in den betrachteten Großstädten vorgegangen?
- d) Inwieweit wird die Kindertagesbetreuung im Kontext einer Sozialen Stadtpolitik und der kind- und familienbezogenen Armutsprävention genutzt? Inwieweit unterscheidet sich die Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung in sozial benachteiligten Quartieren im Vergleich zu privilegierten Sozialräumen?
- e) Wie können gleiche Teilhaberechte für alle Bevölkerungsgruppen im Bereich der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung erreicht werden? Welche Empfehlungen können für die Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung in den Großstädten gegeben werden?

1.2 Auswahl der Untersuchungsstädte

Die Auswahl der Großstädte für die vertiefenden Fallstudien orientiert sich an dem Leitsatz der »most similar cases with different outcome«. Bremen, Nürnberg und Dresden stellen unserer Meinung nach geeignete Vergleichsstädte dar. Die Größe und der Typ großstädtischer Entwicklung sind ähnlich. Nürnberg und Bremen sind zudem gemeinsam im Stadtentwicklungsleitprojekt »koop.stadt« engagiert. Die Struktur des deutschen Großstädtensystems haben Rolf Prigge und Thomas Schwarzer (2006) näher untersucht. Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte durch einen Vergleich der 15 größten deutschen Städte. Analysiert wurden die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen seit der deutschen Wiedervereinigung sowie die Strategien städtischer Politik. Trotz vielfältiger und zum Teil gegenläufiger Dynamiken konnten drei Pfade großstädtischer Entwicklung identifiziert werden. Sie beruhen auf unterschiedlichen, historisch gewachsenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen, die seit den 1980er- und 1990er- Jahren turbulenten Veränderungen bis hin zu Umbrüchen unterliegen. Die Position der 15 untersuchten Großstädte zueinander blieb jedoch relativ stabil. Neuere Erkenntnisse deuten aber darauf hin, dass Hamburg durchaus den prosperierenden Städten zugeordnet werden kann, während Dresden mittlerweile eine durchschnittliche Entwicklung nimmt. Bremen, Nürnberg und Dresden sind danach dem mittleren, durchschnittlichen Entwicklungspfad zuzurechnen.

Bremen zeichnet sich vor allem durch eine starke Polarisierung und soziale Spaltung aus (Senat Bremen 2009; Muscheid, Strüßmann 2011; Prigge, Böhme 2013a). Das bedeutet, dass es in der Stadt sowohl eine Häufung von hohem Einkommen und Vermögen als auch von Armut und Langzeitarbeitslosigkeit gibt, die sich jeweils quartiersbezogen ausprägen (Segregation). Trotz eines erheblichen Rückgangs von Arbeits-

losigkeit und Erfolgen im wirtschaftlichen Strukturwandel sind die SGB-II-Quoten in Bremen seit Jahren annähernd konstant. Zudem fällt die hohe Kinderarmut auf. Einem hohen öffentlichen Schuldenstand steht eine der höchsten Wirtschaftsleistungen in Deutschland gegenüber. Der Migrantenanteil beläuft sich auf ein für westdeutsche Großstädte durchschnittliches Niveau. Die Bevölkerungsentwicklung der vergangenen sechs Jahre ist relativ konstant.

Dresden weist insgesamt betrachtet in den vergangenen Jahren eine positive Gesamtentwicklung auf. Arbeitslosen-, SGB-II- sowie Armutsgefährdungsquoten sind seit 2005 deutlich gesunken. Die Geburtenrate ist die höchste unter den 15 größten deutschen Städten. Der Anteil an Bewohnern mit Migrationshintergrund ist sehr gering. Infolge des Verkaufs der öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft konnte Dresden 2006 seine gesamten Verbindlichkeiten in Höhe von 748 Millionen Euro tilgen und gilt seitdem als die am geringsten verschuldete deutsche Großstadt (Kröger 2006). Die Bertelsmann Stiftung (2012) attestiert Dresden als Zentrum der Wissensgesellschaft eine hohe Wettbewerbsfähigkeit mit starken Bevölkerungsgewinnen, bemängelt aber zugleich die soziale Heterogenität.

Nürnberg zeichnet sich trotz zum Teil erheblicher wirtschaftlicher Rückschläge (z. B. Arcandor-Insolvenz 2009) ebenfalls durch eine positive Gesamtentwicklung in den vergangenen Jahren aus, die unter anderem in leichten Bevölkerungszuwächsen sowie durch sinkende Arbeitslosen- und SGB-II-Quoten zum Ausdruck kommt. Der Migrantenanteil ist einer der höchsten innerhalb des deutschen Großstädtensystems. Nürnberg gilt als Vorreiter einer strategischen Armutsprävention unter den 15 größten deutschen Städten (Böhme 2010). Die kommunale Haushaltslage sei aber angespannt (Prigge, Böhme 2013a).

1.3 Konzept der Policy-Studie

Die zentrale Fragestellung des Forschungsprojektes bezieht sich auf die lokalen Governancestrukturen der Kindertagesbetreuung in ausgewählten deutschen Großstädten, nämlich Bremen, Nürnberg und Dresden. Angenommen wird, dass der Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland auf einem veränderten gesellschaftlichen Kontext beruht und sich der Steuerungsmodus des Politikfelds der frühkindlichen Bildung und Betreuung gravierend wandelt. Zum einen erfordern veränderte familiäre Lebensformen und eine zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen ein stärkeres Engagement aller staatlichen Ebenen für den Ausbau der Kindertagesbetreuung. Ferner ergeben sich aus der Zunahme sozialer Ungleichheit und von (Kinder-)Armut sowie aus dem demografischen Wandel und der Zuwanderung neue Risikolebenslagen für Kinder, die sich in einem wachsenden Bedarf an institutioneller Kindertagesbetreuung niederschlagen. Da die An-

gebote der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung in quantitativer oder qualitativer noch nicht überall bedarfsdeckend sind, gibt es ungleiche Teilhabechancen und Zugangsprobleme, deren Ausprägungen im Rahmen unseres Forschungsprojekts eingehend analysiert werden. Im zweiten Teil der Untersuchung wird die neuere Entwicklung der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung als Reformprozess untersucht. Die frühkindliche Bildung und Betreuung ist heute ein Politikfeld, an dem alle staatlichen Ebenen beteiligt sind. So haben mehrere milliardenschwere Politikprogramme des Bundes maßgebliche Impulse für den Ausbau der Kindertagesbetreuung gesetzt. Gleichzeitig sind aber auch die Bundesländer und Kommunen in die Angebotsgestaltung und Finanzierung der Kindertagesbetreuung involviert. Aus dem mehr oder weniger koordinierten Zusammenspiel der handelnden Akteure hat sich vermutlich im Kontext mit den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ausgangsbedingungen ein unterschiedlicher Ausbauzustand der Kindertagesbetreuung in den deutschen Städten und Regionen ergeben. Aus diesem Grunde haben wir unsere Untersuchung auf die lokalen Governancestrukturen der Kindertagesbetreuung in deutschen Großstädten fokussiert.

Konzept der Fallstudien

Die drei in Bremen, Nürnberg und Dresden durchgeführten Fallstudien beruhen, um sie vergleichend auswerten zu können, auf einem gemeinsamen Untersuchungskonzept:

- a) In einem ersten Untersuchungsschritt wurden die sozioökonomischen Rahmenbedingungen erhoben und unter dem Aspekt analysiert, welche Lebensbedingungen in den untersuchten Städten bestehen. Von Interesse war außerdem, ob und inwieweit sich in den Großstädten eine sozialräumliche Polarisierung zwischen den Stadt- und Ortsteilen herausgebildet hat und wie sich diese jeweils darstellt. Ausgewertet wurden in den Untersuchungsstädten neben den Sozialberichten die einschlägigen kommunalen Statistiken, Benchmarks und die regionalspezifischen Statistiken des Bundes. Zur Analyse der räumlichen Verteilung von Armut und Benachteiligung wurden die kleinräumigen statistischen Daten des Statistischen Landesamtes Bremen (Bremer Ortsteilatlas), des Nürnberger Amtes für Stadtforschung und Statistik und der Kommunalen Statistikstelle Dresden herangezogen.
- b) Im zweiten Untersuchungsschritt der Fallstudien haben wir die Angebote der Kindertagesbetreuung in den drei Städten näher betrachtet. Das beinhaltet eine Analyse der Entwicklung der Angebotsstrukturen seit 2007 bis zum geplanten Ausbauzustand der Kindertagesbetreuung im Herbst 2013 sowie außerdem die Betrachtung der Trägerstrukturen. Die Autoren verglichen zudem in jeder untersuchten Großstadt privilegierte und sozial benach-

teiligte Ortsteile miteinander in Bezug auf die Angebote der Kindertagesbetreuung. Als Gebiete wurden nach Größe und Sozialstruktur vergleichbare Stadt- bzw. Ortsteile ausgewählt, in denen das Durchschnittseinkommen, die Transferleistungsquote sowie der Migrantenanteil deutlich über bzw. unter dem städtischen Durchschnitt lagen.

- c) Mit dem dritten Untersuchungsschritt der Fallstudien wurden die lokalen Akteurskonstellationen näher analysiert. Wie ist kommunale Jugendhilfe organisiert, welche Bedeutung hat der kommunale Träger der Kindertagesbetreuung, welche die kirchlichen und freien Träger, welche die Eltern-Kind-Gruppen?
- d) Im vierten Untersuchungsschritt wurde nach den lokalen Prozessen der Planung und Steuerung gefragt. Ob und wie wird die Nachfrage erhoben und der Bedarf nach Betreuungsplätzen ermittelt? Nach welchen Verfahren erfolgt eine Angebotsplanung, wie wird das Zulassungsverfahren ausgestaltet? Werden von den Eltern Beiträge erhoben und wie beteiligen sich die Träger an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung? Welche Konzepte finden in der berufsfachlichen Planung und in der Qualitätssteuerung Anwendung?

Im Rahmen der Fallstudien wurden Dokumente wie städtische Leitbilder, Koalitionsvereinbarungen, Vorlagen und Beschlüsse kommunalpolitischer Gremien, Konzepte, Statistiken, Berichte und Konzepte zur Organisation und Finanzierung der Kindertagesbetreuung ausgewertet. Außerdem wurden leitfadengestützte Einzel- und Gruppeninterviews mit zentralen Akteuren der oberen und mittleren Steuerungsebene der Kindertagesbetreuung geführt. Die Interviewpartner/-innen kamen aus folgenden Funktionen: (1) Leitungsebene der Jugendämter bzw. des Referats Kindertagesbetreuung; (2) Verantwortliche für die Ausbauplanung bzw. fachliche Planung des örtlichen Jugendhilfeträgers; (3) Vertreter/-innen des kommunalen Trägers von Kindertagesbetreuung; (4) Vertreter und Vertreterinnen einzelner freier Träger, die Kindertagesbetreuung anbieten; (5) Vertreter/-innen der Elternverbände und Elterninitiativen. Diese Interviews sollten einen vertieften Einblick in Problembewertungen, Verfahren der Jugendhilfeplanung, die Sichtweise einzelner Träger, die Entstehungsgeschichte, Umsetzung und Evaluation von Programmen sowie die Koordinierung auf Ämterebene und zwischen Ämtern und Quartieren ermöglichen. Pro Untersuchungsstadt wurden in Abhängigkeit von den lokalen Akteurskonstellationen zwischen fünf und zehn Interviewpartner befragt. Die Interviews wurden protokolliert und auf Tonträger aufgezeichnet, so dass zentrale Passagen für die Auswertung transkribiert werden konnten.

2 Ergebnisse der Fallstudien im Vergleich

Im Rahmen der Untersuchung wurden zwischen Juni 2013 und März 2014 drei Fallstudien zur Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg durchgeführt. Deren Ergebnisse zum Ausbaustand und den Regelungsstrukturen der Kindertagesbetreuung im Kindergartenjahr 2013/2014 haben wir vergleichend analysiert und aufbereitet. Sie sind Gegenstand dieses Kapitels. Es erfolgt dabei eine Orientierung an der Systematik der Fallstudien (Prigge, Böhme 2014). Der Vergleich umfasst daher eine Betrachtung ausgewählter Kennzahlen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen, der Angebotsstrukturen der Kindertagesbetreuung, der Akteurskonstellationen sowie wesentlicher Merkmale in Bezug auf die Planung und Steuerung.

2.1 Kindertagesbetreuung in der polarisierten Stadtgesellschaft

In einem Cluster der deutschen Großstädte mit mehr als 400.000 Einwohnern (Prigge, Schwarzer 2006; aktualisiert Böhme, Prigge, Schwarzer 2013) lassen sich Bremen, Dresden und Nürnberg mittlerweile jeweils einem durchschnittlichen Entwicklungspfad zuordnen. Dennoch weisen die sozioökonomischen Kennzahlen teilweise erhebliche Differenzen auf. So werden in Dresden deutlich mehr Kinder geboren als in den beiden anderen Städten. Auch der Anteil der Haushalte mit Kindern ist in Dresden am höchsten. Die demografische Entwicklung stellt für Dresden die größte Herausforderung dar. In Nürnberg und Bremen haben wiederum wesentlich mehr Kinder einen Migrationshintergrund als in Dresden. Die Betrachtung der Wirtschafts- und Finanzkraft der drei Städte zeigt ambivalente Ergebnisse: So sind das Bruttoinlandsprodukt und die Steuereinnahmen in Dresden erheblich niedriger als in Bremen und Nürnberg. Dafür ist Dresden praktisch entschuldet. Die hohe Verschuldung in Bremen schränkt entscheidend die Handlungsmöglichkeiten in Hinblick auf den bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung ein. Die Erwerbsmuster unterscheiden sich ebenfalls in den drei Städten: Während die Frauenbeschäftigtenquote und die Frauenerwerbsquote in Dresden jeweils eine der höchsten in Deutschland sind und Nürnberg ebenfalls überdurchschnittliche Werte in diesen Kategorien erreicht, sind in Bremen im Vergleich der Großstädte vergleichsweise wenige Frauen in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis bzw. stehen überhaupt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Im Vergleich der Arbeitslosen- und Armutsquoten bestehen in Bremen die größten sozialpolitischen Herausforderungen. Alle diesbezüglichen Indikatoren sind in Bremen jeweils auch in Hinblick auf andere Großstädte überdurchschnittlich hoch. Während die Trendana-

lysen für Nürnberg und Dresden zudem eher positive Ergebnisse ausweisen, stieg die Armutsquote der Gesamtbevölkerung sowie von Kindern in Bremen in den vergangenen Jahren weiter an.

Als große Herausforderung besteht in allen drei Großstädten die sozialräumliche Polarisierung der Stadtgesellschaft. Die Lebenslagen in den Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren unterscheiden sich jeweils erheblich. Es existieren Ortsteile, in denen die Mehrzahl der Kinder in Armutslagen aufwächst. In Bremen und Nürnberg haben in einigen Gebieten zwischen 70 und 80 % der Kinder einen Migrationshintergrund. Armut, Bildungsferne, unterschiedliche kulturelle Erziehungsvorstellungen und spezifische Unterstützungsbedarfe der Familien bilden dort häufig die Ausgangslage für Kindertagesstätten. Andererseits zeigen sich jedoch auch sozial privilegierte Quartiere, in denen praktisch Vollbeschäftigung herrscht und für die gesicherte Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie eine überdurchschnittliche Bildungsnähe der Familien charakteristisch sind. Entsprechend differieren auch die Herausforderungen und die Zielsetzungen der Kindertagesbetreuung vor Ort (Armutsprävention vs. Vereinbarkeit von Familie und Beruf vs. frühkindliche Bildung und Förderung). Es ist Aufgabe der lokalen Akteure, die Kindertagesbetreuung so auszurichten, dass sie den Anforderungen in sozial benachteiligten Ortsteilen ebenso gerecht wird wie in sozial privilegierten Gebieten oder mittelschichtsorientierten Sozialräumen.

Tabelle 1 stellt ausgewählte Kennziffern aus den Betrachtungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen der drei Großstädte gegenüber.

Tabelle 1: Sozioökonomische Rahmenbedingungen 2011/2012 im Vergleich

	Bremen	Dresden	Nürnberg
Einwohner	550.406	538.810	495.121
Kinder je Frau	1,29	1,51	1,3
Migrationsanteil U6	53,8 %	12,5 %	60,8 %
Anteil der Haushalte mit Kindern	16,4 %	17,5 %	17,2 %
BIP je Einwohner	42.347 €	28.816 €	44.401 €
Schuldenstand je Einwohner	ca. 11.000 €	ca. 250 €	a. 2.400 €
Steuereinnahmen je Einwohner	740,90 €	514,50 €	814,50 €
Frauenbeschäftigtenquote	45,0 %	55,9 %	49,9 %
Frauenerwerbsquote	70,3 %	76,6 %	73,3 %
Arbeitslosenquote	10,4 %	8,8 %	7,8 %
Quote erwerbsfähige Hilfebedürftige	14,2 %	10,5 %	9,4 %
Armutquote	22,3 %	20,2 %	17,5 %
Kinderarmutsquote	28,9 %	18,8 %	20,0 %

Quelle und Stand: siehe Prigge, Böhme 2014

2.2 Teilhabechancen, Angebotsstrukturen und sozialräumliche Verteilung

Tabelle 2 vergleicht das Versorgungsniveau der Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Leistungsmerkmale des lokalen Betreuungswesens erheblich unterscheiden: Zum einen sind in Dresden sowohl die Betreuungsquote der Bundesstatistik als auch die Versorgungsquote der lokalen Jugendhilfestatistik bei den Kindern unter drei Jahren am höchsten. Während sich Bremen und Nürnberg bei der Betreuungsquote der unter 3-Jährigen nach Bundesstatistik kaum unterscheiden, weist die Stadt Bremen zum Ende 2013 ein erheblich höheres Versorgungsniveau als Nürnberg aus. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass Bremen die Plätze für Kinder des hineinwachsenden Jahrgangs als Betreuungsplätze für unter 3-Jährige einberechnet, während Nürnberg dies entsprechend der Systematik der Bundesstatistik nicht tut. Des Weiteren sind sogenannte Spielkreise in Bremen als Betreuungsangebote ausgewiesen, obwohl diese die vorgeschriebene Mindestbetreuungszeit nicht erfüllen. So wird dem Bundesland Bremen vom Bundesfamilienministerium Ende 2013 lediglich eine Betreuungs-

quote von ca. 29 % bescheinigt. Diese Quote ergibt sich ebenfalls bei Herausrechnung von Spielkreisen und Plätzen des hineinwachsenden Jahrgangs aus dem Bremer Versorgungsniveau im Oktober 2013.

Bei den Betreuungs- bzw. Versorgungsquoten der 3- bis 6-Jährigen gibt es im Vergleich der drei Großstädte nur geringe Differenzen. Dresden erreicht hier etwas überdurchschnittliche Werte. Deutliche Unterschiede bestehen aber bei den Ganztagsanteilen. Während in Dresden beinahe jedes Kind unter sechs Jahren mindestens acht Zeitstunden betreut wird, so stellt sich in Nürnberg und Bremen diesbezüglich eine andere Situation dar: Bei den unter 3-Jährigen besucht in beiden Städten lediglich ca. jedes zweite institutionell betreute Kind die Einrichtungen mehr als sieben Stunden. Bei den 3- bis 6-Jährigen trifft das in Bremen nur auf ca. 30 % und in Nürnberg auf ca. 60 % der betreuten Kinder zu. Der Anteil der ganztags betreuten Kinder nimmt dabei bundesweit, insbesondere in Großstädten, zu. Dresden liegt dabei in der Spitzengruppe, Nürnberg im Mittelfeld und Bremen in der Schlussgruppe der Städte mit mehr als 400.000 Einwohnern.

Im Rahmen der drei Fallstudien wurde unter anderem betrachtet, wie sich die Betreuungsplätze auf ver-

schiedene Gruppen von Trägern verteilen und inwieweit sich die Trägerstrukturen zwischen dem Krippen- und Kindergartenbereich unterscheiden. Der Vergleich der Städte zeigt wiederum deutliche Differenzen: In Dresden ist eine hohe Konsistenz der Trägerstrukturen feststellbar, das heißt, die Anteile der Träger sind bei der Betreuung der unter 3-Jährigen und der Betreuung der 3- bis 6-Jährigen weitgehend identisch. In Nürnberg und Bremen unterscheiden sich die Trägerstrukturen jeweils merklich zwischen Krippen- und Kindergartenbereich. Als Folge dieser Differenzen ist jeweils eine geringe Durchgängigkeit von Einrichtungen zu vermuten, welche für Bremen auch empirisch nachgewiesen werden konnte. Was die Bedeutung einzelner Träger betrifft, so zeigt sich, dass der kommunale Träger in Dresden im Vergleich die höchsten Anteile von Betreuungsplätzen in allen Altersgruppen aufweist. In Bremen ist der kommunale Eigenbetrieb vor allem Träger von Kindergärten. In Nürnberg betreibt das Jugendamt ebenfalls primär Einrichtungen für 3- bis 6-Jährige. Bei den unter 3-Jährigen erreichen die kommunalen Träger jeweils nur geringe Anteile an der Gesamtzahl der Krippenplätze. Kirchliche Träger betreiben in Bremen und Nürnberg zahlreiche Kindertagesstätten für Kinder ab drei Jahren. Bei den Krippen ist der Anteil der kirchlichen Einrichtungen jeweils aber nur etwa halb so groß. In Dresden haben kirchliche Träger lediglich eine geringe Zahl an Betreuungsplätzen. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund des niedrigen Anteils an Christen und der engen finanziellen Handlungsspielräume der Kirchengemeinden in Dresden zu bewerten. Eine Vielzahl an kleineren freien Trägern zeigt sich sowohl in Dresden als auch in Nürnberg. Zahlreiche dieser Träger sind als gemeinnützige GmbH organisiert und engagieren sich auch über das jeweilige Stadtgebiet hinaus in anderen Regionen. Sonstige freigemeinnützige Träger sind im Vergleich in Bremen nur wenige aktiv. Diverse Plätze werden in Bremen in sogenannten Stadtteil- oder Quartierszentren vorgehalten. Elternvereine haben in Bremen eine hohe Bedeutung bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren. In Nürnberg engagieren sich ebenfalls zahlreiche Elterninitiativen, diese werden aber aufgrund einer rechtlichen Gleichstellung ebenfalls als freie Träger erfasst. In Dresden haben Elternvereine für die Kinderbetreuung keine wesentliche Bedeutung.

Hinsichtlich der Differenzen des Versorgungsniveaus im Stadtgebiet zeigen unsere Analysen ein eindeutiges Bild: In Dresden ist das Ausbauniveau in den sozial benachteiligten Gebieten im Vergleich zum städtischen Mittel und zu privilegierten Sozialräumen eher überdurchschnittlich, während es in Bremen deutlich unterdurchschnittlich ausfällt. In Nürnberg zeigen sich im Mittel dagegen im Vergleich kaum Unterschiede zwischen den Sozialraumtypen. Es gibt dabei keine durchgehende Konsistenz, das heißt, es existieren in beiden Sozialraumgruppen jeweils Regionen mit einer

deutlich über-, aber auch mit einer stark unterdurchschnittlichen Versorgungsquote.

Tabelle 2: Versorgungsniveau der Kindertagesbetreuung im Vergleich

	Bremen	Dresden	Nürnberg
Betreuungsquote U3 2013 (Bundesstatistik – Mär.)	24,3 %	45,3 %	22,3 %
Versorgungsquote U3 2013 (kommunale Statistik – Dez.)	44,0 %	59,8 %	35,4 %
Anteil Ganztagsplätze U3 (Bundesstatistik – Mär.)	51,4 %	89,2 %	49,8 %
Betreuungsquote 3-6 2013 (Bundesstatistik – Mär.)	91,7 %	97,9 %	89,3 %
Versorgungsquote 3-6 2013 (kommunale Statistik – Dez.)	92,4 %	98,4 %	95,5 %
Anteil Ganztagsplätze 3-6 (Bundesstatistik)	31,1 %	91,7 %	62,7 %
Trägeranalyse U3 und 3-6 (Daten von 2012)	geringe Konsistenz der Trägerstrukturen zwischen Krippe und Kindergarten; U3: v. a. Elternvereine, freie Träger, Kirchen; 3-6: v. a. kommunaler Eigenbetrieb und Kirchen	hohe Konsistenz der Trägerstrukturen zwischen Krippe und Kindergarten; v. a. kommunaler Eigenbetrieb und eine Vielzahl freier Träger	geringe Konsistenz der Trägerstrukturen zwischen Krippe und Kindergarten; U3: v. a. freie Träger; 3-6: v. a. Kirchen
Sozialräumliche Differenzen (Daten von 2013)	unterdurchschnittliches Ausbauniveau in den benachteiligten Quartieren	überdurchschnittliches Ausbauniveau in den benachteiligten Quartieren	geringe Differenzen zwischen privilegierten und benachteiligten Gebieten

Quelle: und Stand: siehe Prigge, Böhme 2014

2.3 Unterschiedliche lokale Akteurskonstellationen

In Tabelle 3 sind wesentliche Akteure der Kindertagesbetreuung in den betrachteten Städten genannt, wie sie in den Fallstudien näher analysiert wurden. Zunächst lassen sich Unterschiede in Bezug auf den öffentlichen Träger der Jugendhilfe feststellen. In Bremen ergibt sich dabei aufgrund der Stadtstaatenkonstruktion eine andere Konstellation als in Nürnberg und Dresden. In Bremen fallen wesentliche Planungs-, Steuerungs- und Finanzierungsaufgaben in den Hoheitsbereich der Landessozialbehörde. Dem kommunalen Jugendamt als Teil des Amtes für Soziale Dienste obliegen lediglich organisatorische und operative Funktionen in den Stadtteilen wie beispielsweise die Auswertung der Anmeldezahlen und die Zusammenarbeit mit den Trägern bei der Nachsteuerung im Zulassungsverfahren. Kommunaler Träger der Kindertagesbetreuung in Bremen ist ein Eigenbetrieb. In Dresden wurde für die Bewältigung der Aufgaben der Kindertagesbetreuung ebenfalls ein Eigenbetrieb gegründet. In dessen Zuständigkeit fallen aber neben dem Vorhalten eigener kommunaler Betreuungsange-

bote auch die Planung, Steuerung und Finanzierung aller Kindertagesstätten in Dresden. In Nürnberg dagegen übernimmt alle diese Aufgaben das kommunale Jugendamt.

Die Bedeutung und organisatorische Aufstellung der kirchlichen Träger in den drei Städten unterscheidet sich erheblich. In Bremen hat vor allem die evangelische Kirche als Träger von Kindertagesstätten eine hohe Bedeutung. Unterstützung erhalten die Einrichtungen der Gemeinden durch die Landesverbandsstruktur. In Nürnberg existieren zahlreiche evangelische als auch katholische Kindertagesstätten. Während die katholischen Einrichtungen zumeist direkt von der Gemeinde getragen werden, so haben sich einige evangelische Kindertagesstätten als Gesellschafter in einer gemeinnützigen GmbH zusammengeschlossen. Sonstige freie Träger bilden in Bremen vor allem die Wohlfahrtsverbände und Quartierszentren, während in Dresden und Nürnberg jeweils eine Vielzahl an kleineren freien Trägern Kindertagesstätten betreiben. In Nürnberg sind zudem wie in ganz Bayern private Träger gleichberechtigte Akteure. Elternvereine sind historisch bedingt vor allem in Bremen, aber auch in Nürnberg ein wichtiger Träger von Kindertagesbe-

betreuung. In Nürnberg sind diese aber rechtlich gleichgestellt, während sich die Elternvereine in Bremen seit vielen Jahren für eine stärkere finanzielle Anerkennung ihres Engagements einsetzen.

Tabelle 3: Akteurkonstellationen im Vergleich

	Bremen	Dresden	Nürnberg
öffentliche Jugendhilfe	Referat der Landessozialbehörde, für lokale Koordination Jugendamt; davon unabhängiger kommunaler Eigenbetrieb mit Betreuungsangeboten	Eigenbetrieb mit hoheitlichen Aufgaben und eigenen Angeboten	Jugendamt mit hoheitlichen Aufgaben und eigenen Betreuungsangeboten
evang. und kath. Kirche	große Bedeutung der evang. Kirche, hoher finanzieller Einsatz, Landesverband der evang. Kitas	geringe Bedeutung beider Kirchen, Diakonisches Werk als evangelischer Träger	große Bedeutung beider Kirchen v. a. im Kindergartenbereich, gGmbH und Landesverband der evang. Kitas
sonstige Träger	v. a. Wohlfahrtsverbände und Quartierszentren	Vielzahl kleinerer freier Träger mit überregionalem Bezug, viele gGmbHs	Vielzahl kleiner freier Träger mit überwiegend lokalem Bezug sowie private Träger
Elternvereine	hohe Bedeutung bei U3, ungleiche Finanzierung	kaum von Bedeutung	hohe Bedeutung, gleiche Finanzierung

Quelle: und Stand: siehe Prigge, Böhme 2014

2.4 Ansätze der Planung und Steuerung

Tabelle 4 erfasst Strukturmerkmale der jeweiligen Planungs- und Steuerungsmechanismen der Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg. Dabei zeigen sich wesentliche Unterschiede, die sich auch in Bezug zu den Leistungsmerkmalen setzen lassen. Diese betreffen vor allem die Bedarfserhebung, die Angebotsplanung, das Zulassungsverfahren, den garantierten Betreuungsumfang, die Finanzierungsmodi sowie Qualitätsaspekte in Bezug auf die personellen Rahmenbedingungen und die sozialräumliche Entwicklung der Kindertagesstätten.

Bedarfserhebung

Hinsichtlich der Bedarfserhebung lassen sich zentrale Differenzen feststellen: Dresden erhebt seit 1998 in Elternbefragungen den lokalen Betreuungsbedarf. Zuletzt wurden Familien 2012 befragt. Die Ergebnisse bilden ebenso wie demografische Analysen die Grundlage für die Angebotsplanung. In Nürnberg wurde zunächst ein in den Stadtteilen konstanter Bedarf von 35 % bei den unter 3-Jährigen angenommen. In einer 2012 durchgeführten Elternbefragung ließ die Stadt den Betreuungsbedarf jedoch ebenfalls ermitteln. In Bremen verwendete die Sozialbehörde bislang die Anmeldezahlen als Indiz für den Betreuungsbedarf der Eltern. In den Jahren 2012 bzw. 2013 fanden aber auch zusätzliche Elternbefragungen statt, deren Er-

gebnisse jedoch entweder aufgrund methodischer Mängel der Studie unbrauchbar sind bzw. erst seit Mitte 2014 offiziell vorliegen.

Angebotsplanung und Subsidiaritätsverständnis

Die Angebotsplanung basiert in allen drei Städten auf den jeweiligen Bedarfserhebungsverfahren. Das heißt, dass in Dresden und Nürnberg jeweils aufgrund der Annahmen zum Betreuungsbedarf (in Dresden: Ergebnis der Befragung; in Nürnberg: 35 %-Ziel) eine Ausbauplanung entwickelt wurde. Diese wies Ausbauschritte und Neu- bzw. Umbauvorhaben dezidiert nach Stadtregionen aus. Sozial benachteiligte Regionen wurden dabei entweder bevorzugt (Dresden) oder gleichermaßen berücksichtigt (Nürnberg). In Bremen unterscheidet sich dagegen die Angebotsplanung. Zunächst war vorgesehen, 2013 für 35 % der unter 3-Jährigen einen Betreuungsplatz vorzuhalten und weitgehend vergleichbare Versorgungsniveaus in den Stadtteilen anzustreben. Dieses Ziel wurde jedoch aufgegeben. Jährlich findet im Anmeldeprozess eine Nachsteuerung von Plätzen in die Stadtregionen statt, in denen besonders viele Eltern ihre Kinder für eine Betreuung anmelden. Das Ergebnis sind große Differenzen in den Versorgungsquoten zwischen benachteiligten und privilegierten Sozialräumen. Das starke Setzen auf Elternvereine hat diese ungleichen Strukturen befördert, da sich Elternvereine in Bremen primär in eher sozial privilegierten Stadtteilen mit der Ziel-

setzung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegründet haben.

Zur Frage, welchen Anteil der kommunale Träger an der Gesamtzahl der Betreuungsplätze besitzen soll, gibt es in den drei Städten sehr unterschiedliche Antworten. In Dresden hält der kommunale Träger ca. 40 % der Angebotskapazitäten für unter 3-Jährige sowie 3- bis 6-Jährige vor. Dies wird vor allem damit begründet, dass bei demografischen Veränderungen der Eigenbetrieb in der Lage sein soll, seine Betreuungsangebote entsprechend zu reduzieren. In Bremen sind ebenfalls ca. 40 % der Betreuungsplätze in kommunaler Trägerschaft, allerdings nur im Kindergartenbereich. Bei der Betreuung in Krippen hat der kommunale Träger bisher kaum eigene Angebote. Die zukünftige Rolle des kommunalen Eigenbetriebs bei der Betreuung der unter 3-Jährigen in Bremen ist ungeklärt. In Nürnberg dagegen erfolgt eine Orientierung am Wortlaut des Subsidiaritätsverständnisses des Sozialgesetzbuchs VIII. Das Jugendamt schafft demnach keine eigenen Betreuungsangebote, sofern diese Aufgabe freie oder sonstige Träger übernehmen. Vor diesem Hintergrund gibt es nur noch sehr wenige kommunale Krippenangebote in Nürnberg.

Anmeldeverfahren und garantierter Betreuungsumfang

Die Anmeldeverfahren in den drei Städten unterscheiden sich zum einen danach, ob es eine zentrale Anmeldung gibt, diese zu einem bestimmten Zeitraum erfolgen muss und welche Kompetenzen den Trägern eingeräumt werden. Die Stadt Bremen operiert in diesem Zusammenhang vergleichsweise restriktiv: Die gesamte Steuerung des Anmeldeprozesses wird durch die Sozialbehörde und das Amt für Soziale Dienste übernommen. Damit ist das Verfahren wesentlich schwerfälliger und langwieriger als in den beiden anderen Großstädten. Von der Anmeldung bis zur Zusage können mehrere Monate vergehen. Die Familien erhalten eine Identifizierungsnummer für ihre Kinder, damit Mehrfachanmeldungen erfasst werden können. Den Trägern obliegt es lediglich, die Anmeldungen entgegenzunehmen. Dafür gibt es Anmeldezeiträume. In Nürnberg dagegen ist das Anmeldeverfahren vollkommen unreguliert. Es obliegt jeweils den Trägern den Prozess auszugestalten, z. B. ist eine ganzjährige Aufnahme bei einigen Anbietern möglich. Findet eine Familie keinen Betreuungsplatz, kann sie die Hilfe einer Service-Stelle im Jugendamt in Anspruch nehmen. In Dresden wurde das Anmeldeverfahren umgestellt. Hier soll langfristig eine Online-Plattform bestehen, mit der ein über die Träger gesteuertes Anmeldeverfahren möglich ist, gleichzeitig der Eigenbetrieb aber im Bedarfsfall einen Betreuungsplatz vermitteln kann. Ein erster Umsetzungsversuch ist jedoch gescheitert.

Eine Ursache für die zentrale Steuerung des Anmeldeverfahrens in Bremen stellen die im Vergleich unserer

drei Städte rigidesten Regelungen zum Betreuungsumfang dar. Sowohl in Dresden als auch in Nürnberg können Eltern grundsätzlich immer die Betreuungszeit in Anspruch nehmen, die sie wünschen. Die Aushandlung des Betreuungsumfangs erfolgt zwischen Träger und Eltern. Lediglich bei der Ermäßigung der Elternbeiträge durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe werden über den garantierten Betreuungsumfang hinausgehende Bedarfe nicht öffentlich bezuschusst. In Dresden sind alle Betreuungsplätze auf Basis einer neunstündigen Betreuungszeit kalkuliert. In Nürnberg können alle Familien im Krippenbereich eine sechsstündige und im Kindergarten eine achttündige Betreuung für ihr Kind erhalten. Für die Träger ergeben die Finanzierungsmodi zudem Anreize, dass diese garantierten Betreuungszeiten auch in Anspruch genommen werden. Die Folge sind jeweils vergleichsweise hohe Ganztagsanteile. In Bremen dagegen sind die Träger angehalten, Nachweise der Familien zum erforderlichen Betreuungsumfang einzuholen. Auf Basis dieser Nachweise erhalten die Eltern bzw. die Einrichtungen eine entsprechende Betreuungszeit bewilligt (sogenannte geprüfte Bedarfe). Der garantierte Betreuungsumfang beträgt bei den unter 3-Jährigen lediglich vier Stunden und bei den 3- bis 6-Jährigen sechs Stunden. Die Folge dieser Regelungen sind zum einen vergleichsweise geringe Ganztagsanteile im Bundesvergleich und zum anderen erhebliche Unterschiede in den Ganztagsanteilen zwischen sozial benachteiligten und privilegierten Stadtteilen. Des Weiteren ist gerade bei sozial benachteiligten Kindern unter drei Jahren so nicht sichergestellt, dass diese vom kostengünstigen Mittagessen in den Einrichtungen profitieren.

Finanzierungsmodi und Elternbeiträge

Die Finanzierungsmodi der drei Städte bzw. Bundesländer sind nur schwer miteinander zu vergleichen. Es handelt sich in Dresden und Nürnberg um eine angebotsseitige Finanzierung, in der Regel durch eine Bezuschussung der tatsächlich in einem bestimmten Umfang genutzten Plätze. In Bremen handelt es sich um eine Zuwendung. Diese orientiert sich am genehmigten Betreuungsumfang und reduziert sich beispielsweise um die Einnahmen der Träger (Spenden, Elternbeiträge). Elternvereine und Spielkreise werden in Bremen zudem gruppenbezogen bezuschusst. Die Platzpauschalen in Bayern gelten als »Quasi-Gutscheine« (Sell 2010). Allen Verfahren liegt eine Ermittlung der durchschnittlichen Kosten der Tagesbetreuung zugrunde (Referenzwert in Bremen; Betriebskosten eines Neun-Stunden-Platzes in Dresden; Basiswert in Nürnberg). In Bremen und Nürnberg geht zudem die Betreuungszeit (Jahresganztagsplätze in Bremen; Buchungszeitfaktor in Nürnberg) in die Finanzierung ein. In Dresden erfolgt dies lediglich, sofern der Umfang von neun Stunden nicht ausgeschöpft wird. In Nürnberg sind weitere kindbezogene Faktoren wie der Anteil der Kinder mit Behinderung

sowie von Kindern nicht deutscher Herkunftssprache für die Berechnung des Zuschusses von Bedeutung. Dresden weist separate Zuschüsse für Krippen und Kindergärten (Verhältnis ca. 2:1) aufgrund verschiedener Kostenfaktoren aus. In Nürnberg ergibt sich der Unterschied zwischen Kindern unter 3 Jahren und 3- bis 6-Jährigen durch den Faktor 2 für Krippenkinder, in Bremen durch unterschiedliche Kostenfaktoren bei der Berechnung der Jahresganztagsplätze (ca. Faktor 3,5 bei Krippenkindern). Für Nürnberg und Dresden lässt sich zudem das Verhältnis von Landes- und Kommunalzuschüssen vergleichen. So leistet in Bayern der öffentliche Träger einen Anteil in derselben Höhe der Landesförderung. In Sachsen leistet die Gemeinde – bei konstantem Landeszuschuss – vor allem im Krippenbereich wesentlich höhere Kostenanteile als das Bundesland. Eigenanteile der Träger in Geldform sieht lediglich die Bremer Finanzierungspraxis vor. Das Trägerrisiko ist hingegen in Nürnberg und Dresden höher, weil aufgrund der von Eltern unterschiedlich in Anspruch genommenen Betreuungszeiten die Träger gefordert sind, ihre Personalausstattung regelmäßig anzupassen. In Bremen haben die Träger dagegen größere Planungssicherheit. Auffällig ist aber, dass das Verfahren in Bremen sehr kompliziert ist, da alle Komponenten einzeln angerechnet werden müssen (Regelausstattung, Indexmittel, Schwerpunktmittel etc.). In Bayern gehen alle zusätzlichen Bedarfe in eine kindbezogene Pauschale ein, in Dresden sind die Zuwendungen einfach und transparent geregelt.

Elternbeiträge werden in allen drei Städten erhoben, jedoch in unterschiedlicher Weise: In Bremen existiert eine nach Einkommen, Betreuungszeit und Zahl der Haushaltsmitglieder gestaffelte Beitragstabelle. Die Einnahmen der Träger aus Elternbeiträgen reduzieren die öffentlichen Zuwendungen. In Dresden ist der Elternbeitrag für eine neunstündige Betreuung in der Krippe und im Kindergarten ausgewiesen. Er orientiert sich prozentual an den Gesamtkosten. Die Beiträge erhalten die Träger zusätzlich zum Landes- und Stadtzuschuss. Können Eltern die Gebühren aufgrund geringen Einkommens nicht bezahlen, trägt diese die Wirtschaftliche Jugendhilfe. In Nürnberg obliegt die Elternbeitragsgestaltung den Trägern. Es ergeben sich zum Teil deutliche Differenzen zwischen dem kommunalen Träger sowie freigemeinnützigen und privaten Anbietern. Es besteht jedoch die Vereinbarung, dass die Beiträge maximal 20 % über dem städtischen Mittel liegen dürfen. Ergänzend können Familien mit niedrigem Einkommen eine Unterstützung durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe beantragen. Modellrechnungen zeigen deutlich, dass die Elternbeiträge in Bremen für Familien mit mittleren und hohen Einkommen im Vergleich zu Nürnberg und Dresden sehr hoch sind.

Personalschlüssel und Qualifikation

Die Personalschlüssel sind insbesondere in Bremen, aber auch in Bayern überdurchschnittlich hoch, erreichen aber jeweils nicht die Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung. Insbesondere in Bremen ergibt sich aber eine Diskrepanz zwischen den Regelungsstrukturen zur Fachkraft-Kind-Relation im Kindergarten und den durch die Bertelsmann Stiftung ermittelten Personalschlüsseln. In Sachsen sind wie in vielen anderen neuen Bundesländern die Personalschlüssel deutlich unterdurchschnittlich. In Bezug auf die Qualifikationsanforderungen hebt sich Sachsen von Bayern und Bremen ab. Hier sind nur Fachkräfte für die Betreuung zugelassen und der Akademikeranteil ist sehr hoch. In Bremen gibt es ebenfalls vergleichsweise viele Beschäftigte mit Hochschulabschluss in der Tagesbetreuung. Gleichzeitig ist aber auch ein wachsender Anteil an Ergänzungskräften feststellbar. In Bayern ist der Akademikeranteil in der Kinderbetreuung sehr niedrig. Zudem können bis zu 50 % der Betreuungsstunden durch Ergänzungskräfte abgeleistet werden. Leitungsfreistellungen sind vor allem in Sachsen und Bremen feststellbar. In Bayern gibt es keine diesbezügliche Regelung.

Fachliche Planung: sozialräumliche Entwicklung und Inklusion

In allen drei Städten kommen Verfahren der sozialräumlichen Entwicklung zum Einsatz. In Nürnberg und Dresden werden die Einrichtungen dabei inhaltlich mit verschiedenen Programmstrukturen weiterentwickelt. Ziel ist es jeweils, die Kindertagesstätten auf die Erfordernisse der Armutsprävention (Förderung der Kinder, Elternkooperation, Bündelung familienunterstützender Dienstleistungen) auszurichten. Die Verbindung einer garantierten Betreuungszeit von acht Stunden im Kindergarten mit familienunterstützenden Dienstleistungen in der Kindertagesstätte kann für Nürnberg als eine Erklärung dafür angesehen werden, warum Familien mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich lange Betreuungszeiten in Anspruch nehmen. In Bremen wird den Einrichtungen mit vielen Kindern aus Armutslebenslagen lediglich eine Personalverstärkung gewährt. Diese steht aber bei einigen Trägern in Konflikt mit der Personalverstärkung zur Betreuung behinderter Kinder. Die gemeinsame Betreuung von behinderten und nicht behinderten Kindern ist in Bremen und Nürnberg weitgehend umgesetzt. Die Einrichtungen erhalten entsprechende zusätzliche Personalressourcen. In Dresden befinden sich inklusive Strukturen erst im Aufbau.

Tabelle 4: Planung und Steuerung der Kindertagesbetreuung im Vergleich

	Bremen	Dresden	Nürnberg
Bedarfserhebung	Erfassung Anmeldezahlen	Elternumfrage, demografische Analyse	Bedarfsannahme von 35 %; zusätzliche Elternumfrage
Angebotsplanung	überwiegend durch Nachsteuerung im Zulassungsverfahren	Ausbauplanung nach Bedarfserhebung	Ausbauplanung nach Zielquoten, Dienstleistungszentrum
Subsidiaritätsverständnis	ungeklärte Bedeutung kommunaler Angebote	ca. 40 % der Plätze in kommunaler Trägerschaft	keine kommunalen Angebote bei Engagement freier Träger
Anmeldeverfahren	beim Träger, zentrale Steuerung durch die Behörde, Stichtage	zentrales Online-Verfahren geplant, Steuerung über die Träger	Gestaltung obliegt den Trägern, zentrale Service-Stelle
garantierter Betreuungsumfang	4h bei U3, 6h bei 3-6; hohe Nachweispflichten bei Mehrbetreuung	9h bei U3 und bei 3-6, Mehrbetreuung ohne Beitragsermäßigung	6h bei U3, 8h bei 3-6; Mehrbetreuung ohne Beitragsermäßigung
Finanzierungsmodus	Zuwendung = Produkt von Referenzwert und Jahressanztagsplätzen abzüglich Einnahmen und Eigenanteil	fester Landeszuschuss, Zuschuss der Stadt nach Durchschnittskosten, Elternbeitrag	kindbezogene Pauschalen (je 50 % vom Land und der Stadt); Rest der Kosten durch Elternbeiträge
Elternbeiträge	Beitragssätze je nach Einkommen, Betreuungsumfang und Haushaltsgröße	Festbetrag nach Betreuungsumfang; Ermäßigung nach Antrag beim Eigenbetrieb	je nach Träger; Ermäßigung nach Antrag beim Jugendamt
Personalschlüssel	jeweils überdurchschnittlich hoch	jeweils unterdurchschnittlich niedrig	jeweils überdurchschnittlich hoch
Qualifikation	Fach- und Ergänzungskräfte, hoher Akademikeranteil	Fachkräfte, hoher Akademikeranteil	Fach- und Ergänzungskräfte, geringer Akademikeranteil
sozialräumliche Entwicklung	teilweise Personalverstärkung	Programme zur Qualitätsentwicklung und Personalverstärkung	Programme zur Qualitätsentwicklung und Personalverstärkung
Inklusion	verwirklicht, Personalverstärkung	im Aufbau	verwirklicht, Personalverstärkung

Quelle: und Stand: siehe Prigge, Böhme 2014

2.5 Die gespaltene Modernisierung: eine Bilanz der drei Fallstudien

Im Vergleich der Fallstudien wird der Governancebegriff analytisch verwendet, in der Weise, dass damit politisch-administrative, pädagogische und zivilgesellschaftliche Beiträge sowie Akteurskonstellationen und unterschiedliche Mechanismen der Handlungskoordination betrachtet werden (Altrichter, Brüsemeister, Wissinger 2007). Analysedimensionen sind Akteure, Akteurskonstellationen, Interdependenzen, Intentionalität, Mehrebenensystem und das Governanceregime.

Bilanz der Fallstudie Bremen

In Bremen fällt bei der Entwicklung der Angebotsstrukturen in der Kindertagesbetreuung zum einen ein »historisches Erbe« aus der Zeit der Großen Koalition (1995 bis 2007) auf. In dieser Phase wurden durch den Bremer Senat aus einer normativen und fiskalischen Zurückhaltung heraus zahlreiche Maßnahmen zur Aufgabenoptimierung und Ausgabenreduzierung in Hinblick auf die Kindertagesbetreuung vereinbart. Dies betraf unter anderem eine Zurückhaltung beim

Ausbau von Krippenplätzen, die Schließung von kommunalen Kindertagesstätten, die Umwandlung von Ganztagsplätzen in Teilzeitplätze sowie eine restriktive Verfahrensweise in Hinblick auf den Betreuungsumfang von Kindern, deren Eltern arbeitslos waren. Alle diese Maßnahmen führten zu einer beispiellosen Rückständigkeit des bremischen Betreuungswesens im deutschen Großstadtvergleich und stellten eine erhebliche Herausforderung für den seit 2007 regierenden rot-grünen Senat dar, der Maßnahmen der Umsteuerung umzusetzen versucht.

Die Akteurskonstellationen in Bremen zeigen zwei Besonderheiten: Zum einen fällt der erhebliche finanzielle und organisatorische Beitrag der Bremischen Evangelischen Kirche auf. Die Kirchengemeinden sowie der Landesverband der evangelischen Kindertageseinrichtungen waren frühzeitig administrativ sowie hinsichtlich ihrer inhaltlichen Orientierung so aufgestellt, dass sie eine Vielzahl ihrer Kindertagesstätten im Rahmen des Betreuungsplatzausbaus auch um zusätzliche Krippenplätze erweitern konnten. Der hohe finanzielle Eigenanteil der Bremischen Evangelischen Kirche, den in dieser Form kein Träger in

Nürnberg oder Dresden erbringt, stellt für die Stadt Bremen eine erhebliche Kostenersparnis dar. Gleiches gilt für den Ausbau der Platzkapazitäten bei den Elternvereinen. Trotz vorhandener lokaler Betreuungsbedarfe für Kinder unter drei Jahren hat sich der Bremer Senat vor allem normativ und fiskalisch motiviert bei der Einrichtung von Krippenangeboten in kommunaler oder freier Trägerschaft lange Zeit zurückgehalten. Es mangelte viele Jahre an einem klaren politischen Bekenntnis zum Ausbau der Krippenbetreuung. Daher hat sich in Bremen eine Vielzahl an selbstorganisierten Elternvereinen gegründet. Diese erhalten für die Betreuung der Kinder unter drei Jahren nicht die gleiche Finanzierung wie andere Träger, da von diesen Initiativen ein stärkeres Elternengagement gefordert wird.

Die Erfüllung des Rechtsanspruchs für die Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr durch die Stadt Bremen wäre vermutlich ohne diese beiden Akteure mit den bislang zur Verfügung stehenden Mitteln nicht darstellbar gewesen. Vor allem der hohe Anteil an Elternvereinen bei der Betreuung der unter 3-Jährigen wirkt sich allerdings negativ auf die Leistungsfähigkeit des lokalen Betreuungswesens aus: So wurden ungleiche Versorgungsstrukturen in den Stadtteilen damit befördert, weil sich Elternvereine vor allem in eher sozial privilegierten Gebieten gründeten. Des Weiteren begünstigen Elternvereine durch ihre Ausrichtung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf Segregationsprozesse zwischen Kindern aus erwerbstätigen sowie nicht erwerbstätigen Familien. Ferner ist die Durchgängigkeit der Betreuung vom ersten bis zum sechsten Lebensjahr in Bremen eher gering, weil Elternvereine viele Plätze für unter 3-Jährige, der kommunale Träger dagegen vor allem Plätze für 3- bis 6-Jährige anbietet. Die Entwicklungsperspektive des kommunalen Trägers erscheint dagegen bislang ungeklärt. Das Verhältnis zwischen Ganztagschulentwicklung und dem Ausbau der Kindertagesbetreuung bedarf dringender Klärung.

Die Ausbauplanung erfolgte in Abhängigkeit von den Anmeldezahlen in den Einrichtungen. Diese Systematik führt sukzessive zu einer Auseinanderentwicklung der Versorgungsniveaus zwischen benachteiligten und privilegierten Sozialräumen in der Weise, dass Gebiete mit einer Kumulation von Armutslebenslagen und von Familien mit Migrationshintergrund eine deutlich niedrigere Versorgungsquote aufweisen als eher sozial privilegierte Gebiete. Der Grund ist, dass vor allem Familien in sozial benachteiligten Lebenslagen ihre Interessen nicht so durchsetzen, wie es bildungsorientiertere Milieus tun. Fehlende Betreuungsplätze führen in der Regel in diesen Quartieren in der Tendenz dazu, dass Einrichtungen die Familien nicht auf ihre Angebote hinweisen können und eine Anmeldung zum Stichtag dann ausbleibt. Dass vorhandene Angebote letztlich lokal zusätzliche Bedarfe generieren, wird in dieser Vorgehensweise weitgehend ausgeblendet. Eine

Bedarfsorientierung, wie sie in anderen Städten üblich ist, findet in Bremen bislang nicht statt.

Generell lässt sich für Bremen ein Defizit an systematischer Jugendhilfeplanung feststellen. Es fehlen bislang Mechanismen, welche darauf abzielen, lokale Bedarfe der Familien regelmäßig zu erheben und Angebote mittel- bis langfristig daran auszurichten. Eine Erweiterung der Platzzahlen erfolgte zumeist durch den Rückgriff auf bestehende Raumkapazitäten in den Stadtteilen. Eine dezidierte Neubauplanung wurde nicht durchgeführt. Weitere Folgen dieses Steuerungsmodus sind die bereits ausgeführten Leistungsdefizite des lokalen Betreuungswesens: eine erhebliche Ungleichheit der Versorgungsquoten in den Stadtteilen, eine geringe Durchgängigkeit, eine noch unklare Zukunftsperspektive sowie starke Segregationsprozesse in den Einrichtungen. Positiv sind dagegen ausdrücklich der hohe Akademikeranteil an den Beschäftigten sowie die vergleichsweise guten Betreuungsschlüssel und großzügigen Regelungen der Leitungsfreistellung im Bundesländervergleich zu bewerten. Auch die Inklusion von behinderten Kindern ist weitgehend umgesetzt. Zahlreiche der im Rahmen des Bremer Steuerungsmechanismus zum Einsatz kommenden Instrumente (Finanzierungssystem, Planungsverfahren, Index- und Schwerpunktmitel) bedürfen aber einer dringenden Weiterentwicklung.

Eine Ursache des Planungsdefizits ist in der Haushaltsnotlage Bremens zu vermuten. So werden jeweils im Rahmen der Haushaltsaufstellung in einem politischen Aushandlungsprozess für zwei Jahre eine bestimmte Anzahl an Betreuungsplätzen und die damit in Zusammenhang stehenden Kosten genehmigt. Auf Basis der Haushaltsansätze findet dann die Planung und Finanzierung der nächsten Betreuungsjahre statt. Reichen die bewilligten Mittel nicht aus, muss die Sozialsenatorin im Senat die zusätzliche Bereitstellung von Ressourcen beantragen. Eine solche Vorgehensweise erschwert aber letztendlich eine systematisch-strategische Jugendhilfeplanung, da die Ausbauszenarien in der Regel nicht vor dem Hintergrund des Bedarfs, sondern in Abhängigkeit von der Haushaltssituation diskutiert werden. Ein mittelfristig ausgerichtetes Ausbaukonzept ist daher dringend erforderlich.

In Bremen dominiert stattdessen bislang eine Konzeption von Steuerung, deren Ergebnisse sich durch wechselseitig untereinander erfolgende Abstimmungsprozesse aller beteiligten Akteure ergeben (»Muddling-Through«). Trotz des Gebots der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe aus dem Sozialgesetzbuch VIII wirken die Handlungsmechanismen in Bremen eher hierarchisch und von der Sozialbehörde dominiert. Des Weiteren ist das Zulassungsverfahren unnötig politisiert, weil Zwischenergebnisse der Zulassung

jeweils dem Jugendhilfeausschuss und der städtischen Deputation für Soziales vorgelegt werden. So sind die dort vertretenen Abgeordneten aufgefordert, mehrmals jährlich Stellung zum Stand der Anmeldungen und dem Prozess der Zulassung zu nehmen. Statt zur Verabschiedung eines zentralen Fachplans zur Angebotsentwicklung werden die Parlamentarier somit intensiv in klassische Verwaltungsaufgaben einbezogen. Darüber hinaus zielen die Regelungen des Zulassungsverfahrens auf eine Bedarfs- und Kostenminimierung: Betreuungsbedarfe werden im Nachsteuerungsverfahren zwischen den Eltern, den Kindertagesstätten und der Behörde verhandelt. Verbindliche Anmeldetage, der geringe Mindestbetreuungsanspruch, die rigiden Nachweispflichten für eine Ganztagsbetreuung (sogenannte »geprüfte Bedarfe«) sowie die Schwerfälligkeit des Anmeldeverfahrens führen regelmäßig dazu, dass Betreuungsbedarfe nicht in der Weise eingelöst werden, wie sie vorhanden sind bzw. angemeldet wurden. Die lokalen Regelungsstrukturen sowie der Finanzierungsmodus stehen damit den Flexibilitätserfordernissen des Arbeitsmarkts entgegen. Die vergleichsweise hohen Elternbeiträge können in Verbindung mit dem Betreuungsgeld zudem starke Anreize setzen, eine Kindertagesbetreuung vor dem dritten Lebensjahr nicht in Anspruch zu nehmen.

Soll – wie im 1. Armuts- und Reichtumsbericht des Bremer Senats von 2009 ausgewiesen – die Krippenbetreuung ein Instrument der Armutsprävention darstellen, dann bedarf es konkreter Entwicklungsschritte. In Bremen ist jedoch ungeklärt, wie Kindertageseinrichtungen in sozial benachteiligten Quartieren für die Herausforderungen der Armutsprävention eine Unterstützung erhalten können. Personalverstärkungen in Indexeinrichtungen sind diesbezüglich nicht ausreichend. Sozialräumliche Strategien zur Weiterentwicklung ausgewählter Einrichtungen in Hinblick auf die Verknüpfung mit familienunterstützenden Dienstleistungssystemen fehlen in Bremen bislang. Konzepte für die gezielte Ansprache von Familien mit Migrationshintergrund bzw. von Familien aus Armutslebenslagen sollen aber ab 2015 zum Einsatz kommen. Werbemaßnahmen für den frühzeitigen Krippenbesuch werden vereinzelt von den lokalen Akteuren initiiert. Eine städtische Kampagne fokussierte vor allem auf die Inanspruchnahme ab dem dritten Lebensjahr. Die Sprachförderung sollte zudem früher ansetzen und in ihrem Umfang ausgeweitet werden. Bilanzierend ist festzuhalten, dass das bremische Tagesbetreuungsweisen sowohl für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch zur kind- und familienbezogenen Armutsprävention dringend weiterer Entwicklungsschritte bedarf. Erste Schritte dazu wurden im sogenannten »Bündnis für sozialen Zusammenhalt« diskutiert. Konkrete Empfehlungen sollen im folgenden Kapitel formuliert werden.

Bilanz der Fallstudie Dresden

Die Governancestrukturen der Elementarbildung in Dresden unterscheiden sich erheblich von denen in Bremen. Dies betrifft zum Teil die sozioökonomischen Rahmenbedingungen, vor allem aber die Akteurskonstellationen und die Regelungsstrukturen. Diese führen zu deutlichen Unterschieden in der Ausgestaltung der lokalen Betreuungslandschaft für Kinder unter sechs Jahren. Bei der Betrachtung der Ausgangslage zeigt sich für Dresden zum einen eine höhere historische Bedeutung der Kindertagesbetreuung. Trotz der Erfahrungen der Krippenbetreuung in der ehemaligen DDR war die Stadt jedoch aufgrund zwischenzeitlich veränderter familienpolitischer Leitbilder sowie demografischer Entwicklungen und einem damit einhergegangenen massiven Abbau von Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige zu enormen Ausbauschritten ab 2007 gezwungen. Es ist jedoch anzunehmen, dass in den Verwaltungsstrukturen auf die bestehenden Erfahrungen der Krippenbetreuung zurückgegriffen werden konnte. Zum anderen fällt die vergleichsweise gute finanzielle Situation Dresdens (geringe Verschuldung) auf, die der Stadt größere Handlungsspielräume für einen bedarfsgerechten Ausbau ermöglicht. So erklärte die CDU-Oberbürgermeisterin Helma Orosz bereits 2009 den Ausbau der Kindertagesbetreuung als einen zentralen Investitionsschwerpunkt der Stadt Dresden. Ferner gestaltet sich die Bedarfssituation in Dresden anders: Aufgrund der sehr hohen Frauenerwerbstätigkeit und einer überwiegend kulturellen Befürwortung frühzeitiger institutioneller Tagesbetreuung in der Bevölkerung, benötigt die Stadt Dresden mehr Betreuungsplätze als viele Großstädte in den alten Bundesländern. Damit einher geht eine hohe Zahl an Geburten in der Stadt. Zudem ist die Nachfrage nach Ganztagsbetreuung höher.

Hinsichtlich der Akteurskonstellationen besteht in Dresden die Besonderheit der Eigenbetriebsstruktur. Im Eigenbetrieb Kindertageseinrichtungen sind alle kommunalen Aufgaben (auch Planung und Finanzierung) der Kindertagesbetreuung zusammengefasst. Damit ergibt sich eine stärkere Autonomie für dieses Aufgabenfeld als in einem Jugendamt. Diese Eigenständigkeit wiederum kann sich positiv auf die Geschwindigkeit von Planungs- und Entscheidungsprozessen auswirken. Die große Bedeutung kommunaler Betreuungsangebote erscheint vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sinnvoll. Der hohe Anteil an kommunalen Krippenplätzen ist so auch wesentlich für die in Dresden bestehende Konsistenz der Trägerstrukturen. Eine Durchgängigkeit der Betreuung ist weitgehend verwirklicht. Der kommunale Eigenbetrieb weist daher gerade im Vergleich zu Bremen eine klare Entwicklungsperspektive auf. Kirchliche Träger und Elternvereine haben in Dresden dagegen historisch bedingt nur wenige Betreuungsplätze. Einerseits sind Selbsthilfeaktivitäten der Eltern

in den neuen Bundesländern aufgrund der Tradition staatlicher Krippen in der ehemaligen DDR eher unüblich, zum anderen bekennen sich in den neuen Bundesländern deutlich weniger Menschen zum Christentum. Die finanzielle Lage der Kirchen in Ostdeutschland ist daher erheblich prekärer, ihr gesellschaftlicher Einfluss geringer als in vielen Gebieten der alten Bundesrepublik. Statt traditioneller kirchlicher Trägerstrukturen in der Tagesbetreuung engagieren sich in Dresden eine Vielzahl zum Teil überregionaler und als gemeinnützige GmbH tätiger freier Träger. Keiner dieser Träger betreibt jedoch bisher zehn oder mehr Kindertagesstätten.

Im Gegensatz zu Bremen gibt es in Dresden eine systematische Jugendhilfeplanung für die Kindertagesbetreuung. Die Betreuungsbedarfe werden bereits seit Ende der 1990er-Jahre durch lokale Umfragen erfasst und darauf aufbauend eine Angebotsplanung entwickelt, die jährlich den Entwicklungen angepasst wird. Diese erfolgt kleinräumig und mit mittel- bis langfristiger Perspektive. Zudem zeichnet sich der Prozess durch hohe Transparenz und Zielorientierung aus. Sozial benachteiligte Gebiete weisen höhere Versorgungsquoten auf als privilegierte Sozialräume am Stadtrand. Damit können Segregationstendenzen gemindert werden. Alle Planungsaktivitäten werden in einem Fachplan erfasst und regelmäßig fortgeschrieben. Der Fachplan berücksichtigt neben dem quantitativen Ausbau auch zahlreiche qualitative Aspekte. Dazu gehört unter anderem eine intensive sozialräumliche Entwicklung von Kindertagesstätten in benachteiligten Ortsteilen.

Die Eigenanteile der Träger begrenzen sich in Dresden unserer Erkenntnis nach auf ehrenamtliches Engagement. Aus der überwiegenden Vollfinanzierung der Träger leitet der Eigenbetrieb einen hohen Führungs- und Entscheidungsanspruch ab. Diese eher hierarchischen Steuerungsverfahren stoßen bei einzelnen Trägern auf Kritik. Obwohl vielfach auf individuelle und kooperative Nachsteuerungsvereinbarungen zwischen den Trägern und dem Eigenbetrieb verwiesen wurde, haben einzelne Träger mit einer Klage eine Veränderung der Satzung der Kindertagesbetreuung erwirkt. Der Eigenbetrieb kann nun nicht mehr durch eine hoheitliche Satzung auf die Praxis der Einrichtungen (z. B. Öffnungszeiten) Einfluss nehmen. Das Zulassungssystem war bis 2013 mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. So ließ sich unter anderem die Anzahl der Anmeldungen bis dahin nicht erfassen. Mit einem neuen Online-Verfahren soll das verändert werden. Bei dessen Entwicklung zeichneten sich erneut Unstimmigkeiten in Bezug auf datenschutzrechtliche Aspekte zwischen den Trägern und dem Eigenbetrieb ab. Das nun verwirklichte Verfahren verbindet Wahlfreiheit, Trägerautonomie und zentrale Steuerung miteinander. Gleichzeitig ermöglicht das System den Eltern eine gute Orientierung über die Angebote der Kindertagesbetreuung. Inwieweit sich die Abschaf-

fung von Wartelisten oder die Notwendigkeit eines Internetzugangs als kritische Punkte erweisen, kann an dieser Stelle noch nicht eingeschätzt werden. Die Orientierung der Betreuung an einem Neun-Stunden-Platz für alle Kinder, unabhängig von der Erwerbssituation der Eltern, ist in Hinblick auf Verteilungsaspekte als besonders positiv zu bewerten. Für die Träger sind kürzere Betreuungszeiten der Kinder häufig mit personellen Umstrukturierungen verbunden. Aufgrund der grundsätzlichen Orientierung am Ganztagsplatz und der damit verbundenen hohen Ganztagsquote fallen diese jedoch nicht in der Häufigkeit an wie z. B. in Bayern.

Die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung des Freistaats Sachsen sind dagegen eher kritisch einzuschätzen. So sind die festgelegten Personalschlüssel gerade im Vergleich zu westdeutschen Bundesländern deutlich zu gering. Alle Träger verweisen diesbezüglich auf einen Mangel an personellen Ressourcen für die Betreuung. Dem entgegen steht jedoch, dass Sachsen hinsichtlich der Qualifikationen der pädagogischen Fachkräfte in Deutschland in der Spitzengruppe platziert ist. Die gemeinsame Betreuung von behinderten und nicht behinderten Kindern stellt für Dresden bzw. ganz Sachsen dagegen noch eine große Herausforderung dar. In diesem Bereich bedürfen die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Überarbeitung, so dass diese nicht länger eine Barriere für die Inklusion in der Elementarbildung darstellen. Jedoch bilden auch die Einstellungen der Familien eine Hürde für die Verwirklichung der Inklusion.

Eine Bilanz der Regelungsstrukturen in Dresden hinsichtlich der Zielstellungen der Armutsprävention und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf fällt positiv aus. Sozial benachteiligte Gebiete weisen einerseits hohe Versorgungsniveaus auf. Zum anderen werden die Kindertagesstätten dieser Gebiete sozialräumlich weiterentwickelt und damit gezielt unterstützt. Durch die Gewährung von Ganztagsbetreuung für alle Kinder sind negative Verteilungseffekte von Betreuungszeiten nicht zu erwarten. Die Orientierung des Ausbaus an Elternumfragen sowie die umfangreiche Ganztagsbetreuung wirken sich zudem förderlich für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus. Die Personalsituation bedarf jedoch dringender Verbesserungen durch den Freistaat Sachsen.

Bilanz der Fallstudie Nürnberg

Die Governancestrukturen der Kindertagesbetreuung in Nürnberg unterscheiden sich ebenfalls von Dresden und Bremen. Spezifika stellen vor allem der Finanzierungsmodus, die Zulassung privater Träger in der öffentlichen Förderung sowie die Verwirklichung von Markt- und Wettbewerbselementen in der Tagesbetreuung dar. Zunächst sei auf die Differenzen in den Akteurskonstellationen hingewiesen: So betreiben die beiden großen Kirchen vor allem Einrichtungen für 3- bis 6-Jährige. Mehr als die Hälfte der Kindergärten

ist in evangelischer oder katholischer Trägerschaft. Eine Besonderheit besteht darin, dass einzelne evangelische Kindertagesstätten als Gesellschafter in einer gemeinnützigen GmbH fungieren. Das Jugendamt Nürnberg, als kommunaler Träger, hält vor allem Kapazitäten für Kindergartenkinder vor. In Nürnberg sind die hoheitliche Planung und der Betrieb eigener Kindertagesstätten jeweils im Jugendamt verortet. Seit Mitte der 2000er-Jahre hat der Freistaat Bayern seine Rahmenbedingungen für die Förderung und Finanzierung der Kindertagesbetreuung erheblich verändert. Seitdem sind alle Träger grundsätzlich gleichgestellt. Zudem sind private Träger in der öffentlich geförderten Kinderbetreuung zugelassen, was jedoch von den freien Trägern nicht problematisiert wurde. Das Subsidiaritätsprinzip findet dabei entsprechende Anwendung, so dass es für 0- bis 3-Jährige aufgrund eines intensiven Engagements freier Träger kaum kommunale Angebote gibt. Attraktive finanzielle Rahmenbedingungen des Freistaats Bayern und der Stadt Nürnberg seien die Grundlage dafür, dass es bei den Krippenangeboten mittlerweile eine Vielzahl an freien Trägern gebe. Dazu zählen in Nürnberg auch Elterninitiativen, welche aufgrund der gleichen finanziellen Rahmenbedingungen nicht separat erfasst werden. Diese haben sich jedoch überwiegend in einem Dachverband organisiert. Für die Durchgängigkeit der Einrichtungen wirkt sich die geringe Konsistenz der Trägerstrukturen zwischen dem Bereich der unter 3-Jährigen und der 3- bis 6-Jährigen jedoch negativ aus. Zudem besitzt die Stadt Nürnberg mit der geringen Zahl an kommunalen Krippenplätzen nur ein geringes Potenzial zur Regulierung der Betreuungsplatzanzahl. In Anbetracht des Finanzierungsmodus erscheint das jedoch nicht problematisch, da das Finanzierungsrisiko bei den Trägern liegt.

Ähnlich wie in Dresden gibt es in Nürnberg eine systematische Jugendhilfeplanung für den Bereich der Kindertagesbetreuung. Aufbauend auf Zielquoten des Jugendhilfeausschusses wird eine Angebotsplanung entwickelt und regelmäßig fortgeschrieben. Jährlich berichtet die Verwaltung des Jugendamts über die Ausbaufortschritte. Der Ausbau erfolgt kleinräumig, mit zahlreichen Neubauvorhaben und mit mittelfristiger Perspektive. Zudem zeichnet sich der Prozess durch eine hohe Transparenz und eine Zielorientierung aus. Im Jahr 2012 wurde eine Elternumfrage durchgeführt, auf deren Ergebnisse eine Ausbauplanung für den Zeitraum von 2014 bis 2018 entwickelt wurde. Diese enthält zudem spezifische Bedarfe für Kinder aus schwierigen Lebenslagen. Für alle Gebiete wird bisher eine identische Betreuungsquote angestrebt, so dass sozial benachteiligte Gebiete ähnliche Versorgungsquoten aufweisen wie privilegierte Sozialräume. Zusätzlich zum quantitativen Ausbau werden auch Qualitätsentwicklungsziele festgelegt und mit Maßnahmen operationalisiert. Dazu gehört unter anderem eine intensive sozialräumliche Entwicklung von Kindertagesstätten in benachteiligten Ortsteilen mit

den Ansätzen der Familienzentren bzw. der Orte für Familie.

In Bezug auf die Zulassung und die Finanzierung dominieren Wettbewerbs- und Marktelemente. Zentrale Steuerungsmechanismen wie in Dresden oder Bremen sind weitgehend nicht verwirklicht. So obliegt es den Trägern, den Anmeldeprozess und auch die Elternbeitragshöhe zu gestalten. Die Stadt Nürnberg hat somit keine Kenntnis von den realen Anmeldezahlen. Lediglich eine zentrale Vermittlungsstelle unterstützt Familien bei der Betreuungsplatzsuche. Freie Kapazitäten können die Träger an eine Online-Plattform melden. Betreuungszeiten können die Eltern individuell mit den Trägern aushandeln. In Abhängigkeit von der gebuchten Betreuungszeit sowie individuellen Merkmalen der Kinder (ausländische Herkunft, Alter, Behinderung) erhalten die Träger die jeweiligen öffentlichen Zuschüsse für die Betreuung. Eltern können die gebuchten Zeiten zudem flexibel im Betreuungsjahr verändern. Eine Begrenzung des Betreuungsumfangs wird lediglich über die öffentliche Gebührenbefreiungsstelle organisiert. So werden nur Elternbeiträge für eine Betreuung bis zu sechs Stunden (Krippe) und bis zu acht Stunden (Kindergarten) von der wirtschaftlichen Jugendhilfe bezuschusst. Darüber hinausgehende Betreuungswünsche müssen die Familien selbst finanzieren. Die marktförmige Steuerung hat zur Folge, dass sich die Zuschüsse der öffentlichen Hand an die Träger jährlich in Abhängigkeit vom Buchungsverhalten sowie kindbezogenen Merkmalen verändern. Das zwingt die Träger zur Flexibilisierung und Anpassung ihrer Beschäftigtenstrukturen. So konstatieren die Gewerkschaften eine Zunahme von Teilzeitarbeit und befristeten Beschäftigungsverhältnissen sowie eine Auflösung der Kollektivstrukturen in den Einrichtungen.

Die Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung des Freistaats Bayern sind ambivalent. So sind die festgelegten Personalschlüssel gerade im Vergleich zu ostdeutschen Bundesländern deutlich überdurchschnittlich. Jedoch wurden in der Vergangenheit verbindlich festgelegte Verbesserungen des Anstellungsschlüssels nicht durch eine Erhöhung der Basiswerte gegenfinanziert. Viele Träger waren gezwungen, Elternbeiträge zu erhöhen. Hierauf hat wiederum der Freistaat mit einem Teilgebührenerlass für alle Eltern reagiert. Auffällig ist eine noch starke Orientierung der bayrischen Landespolitik an Geldleistungen für Familien. Ferner sind die landesrechtlichen Bestimmungen in Hinblick auf die Qualifikationserfordernisse und die Freistellung von Leitungskräften im Vergleich der Bundesländer sehr kritisch zu bewerten. Die Hälfte der Betreuungsstunden kann durch Ergänzungskräfte erbracht werden. Der Akademikeranteil ist in Bayern ebenso wie der Anteil der freigestellten Leitungskräfte jeweils sehr niedrig. Dagegen kann mit der aktuellen Finanzierungspraxis die Inklusion in der Tagesbetreuung als weitgehend verwirklicht angesehen

hen werden. Einrichtungen mit behinderten Kindern erhalten zusätzliche personelle Ressourcen durch den Verteilungsmodus sowie ergänzende Fachleistungsstunden der Bezirksregierung.

Eine Bilanz der Regelungsstrukturen in Nürnberg in Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Armutsprävention fällt überwiegend positiv aus. Sozial benachteiligte Gebiete weisen durchschnittliche Versorgungsniveaus auf. Einige Stadtregionen haben jedoch noch deutliche Entwicklungspotenziale. Kinder mit Migrationshintergrund nehmen im Schnitt deutlich längere Betreuungszeiten in Anspruch als Kinder ohne Zuwanderungsgeschichte. Ferner werden die Kindertagesstätten benachteiligter Gebiete sozialräumlich weiterentwickelt und damit gezielt unterstützt. Durch die grundsätzliche Möglichkeit der Inanspruchnahme von Ganztagsbetreuung für alle Kinder ab dem dritten Lebensjahr sind negative Verteilungseffekte von Betreuungszeiten eher begrenzt. Die flexible Gestaltung der Betreuungszeiten und der hohe Ganztagsanteil wirken sich zudem förderlich für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus.

Fazit: gespaltene Modernisierung

In Deutschland gilt seit 01. August 2013 ein Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt des Kindes. Nach unserem Kenntnisstand konnten die Untersuchungsstädte Bremen, Dresden und Nürnberg sowie die meisten anderen deutschen Kommunen diesen Rechtsanspruch erfüllen. Die vorab befürchtete Klagewelle von Eltern blieb aus. Berichten des Bundesfamilienministeriums zufolge nutzten mehr als 40 % der Kinder unter drei Jahren und mehr als 90 % der Kinder zwischen drei und sechs Jahren im Herbst 2013 ein Angebot der Kindertagesbetreuung. Die Kinderbetreuung wird damit zunehmend zur selbstverständlichen Aufgabe des Staats bzw. der von ihm geförderten freien Träger. Diese Entwicklung kann als gesellschaftliche Modernisierung infolge veränderter Rahmenbedingungen (Frauenerwerbstätigkeit, Migration, Bildung, Armut, Geschlechtergleichstellung etc.) gewertet werden.

Dennoch handelt es sich unserer Ansicht nach dabei um eine »gespaltene Modernisierung«. Auf bundespolitischer Ebene stellt das Betreuungsgeld eine Art traditionelle Reaktion auf den Rechtsanspruch auf Krippenbetreuung dar. Das bedrohte Ideal der westdeutschen traditionellen Kleinfamilie, in der sich die Mutter um die Kinderbetreuung kümmert, soll mit einer Geldleistung wieder aufgewertet werden. Erste Untersuchungen zur Inanspruchnahme des Betreuungsgelds weisen auf die damit einhergehenden fatalen gesellschaftspolitischen Wirkungen hin. Die Fallstudien zeigen weitere Ambivalenzen: Einerseits sind die Unterschiede in Hinblick auf das konkrete lokale Ausbauniveau noch enorm. Ferner sind Verwaltungen teilweise nicht in der Lage, den Ausbau mithilfe von

modernen Planungstechniken zu organisieren. Defizite in der Qualitätsentwicklung (vor allem Fachkraft-Kind-Relation und Qualifikation) bestehen ebenfalls. Auch lassen sich zum Teil noch traditionelle familienpolitische Leitbilder identifizieren, welche den Ausbau der Krippenbetreuung behindern. Diese sind dabei nicht zwangsläufig parteipolitisch gebunden. So betreibt eine Oberbürgermeisterin der CDU mit einer bis 2014 vorherrschenden CDU-Mehrheit im Stadtrat in Dresden eine »modernere« Kinderbetreuungspolitik als das seit 1946 von den Sozialdemokraten regierte Bremen. Hier war und ist teilweise noch in Teilen von Politik und Verwaltung die Haltung verbreitet, dass die Erziehung und Betreuung von Kindern unter drei Jahren die alleinige Aufgabe der Familie sei. Deutlich wird zudem, dass in Bremen die Tagesbetreuung einen eher subsidiären Fürsorgecharakter hat. Der erforderliche Betreuungsumfang muss nachgewiesen und geprüft werden. Vor allem Familien aus Armutslebenslagen und mit Migrationshintergrund werden dadurch in ihrem Zugang zur Tagesbetreuung benachteiligt. Die Möglichkeiten des Einsatzes der Kindertagesbetreuung als Instrument der Armutsprävention sind in Bremen bislang nicht ausgeschöpft. Dagegen ist die Kindertagesbetreuung in Dresden überwiegend universell und solidarisch ausgestaltet. In Nürnberg zeigen sich ebenfalls Entwicklungsschritte hin zu einer solidarischen Kinderbetreuung, die jedoch in Bayern einen starken Dienstleistungscharakter aufweist.

Familienpolitische Leitbilder sind in einem stetigen Wandel. So war die außerfamiliäre Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Bremen und Nürnberg noch bis in die 1990er-Jahre unüblich. Hier mussten sich Eltern in der Regel selbst organisieren, falls sie ein Betreuungsangebot wünschten. Teilweise erfuhren diese Mütter Anfeindungen. Selbst in Dresden gab es in den vergangenen 20 Jahren erhebliche Veränderungen im Krippenanwahlverhalten der Eltern. So war nach dem Zusammenbruch der DDR zunächst eine Tendenz zu verzeichnen, dass Mütter wieder verstärkt zu Hause blieben und die Kinderbetreuung innerhalb der Familie favorisierten. In den vergangenen Jahren hat sich dieses Leitbild jedoch wieder in das Gegenteil verkehrt. Heute gilt Dresden als die deutsche Großstadt mit der höchsten Frauenerwerbstätigkeit, aber zugleich der höchsten Geburtenrate. Das lokale Betreuungssystem trägt dieser Entwicklung mittlerweile Rechnung. Dagegen steht vor allem Bremen noch vor der Herausforderung, sein lokales Betreuungswesen an die gesellschaftlichen Erfordernisse der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der notwendigen Armutsprävention anzupassen. Erste Schritte dazu wurden in einem lokalen Bündnis unter Führung des Bremer Bürgermeisters und Präsidenten des Senats, Jens Böhrnsen, sowie der Sozialsenatorin Anja Stahmann im Frühjahr 2014 vereinbart. Eine Modernisierung der Regelungsstrukturen erfordert jedoch die Bereitstellung von mehr finanziellen Mitteln für die Kinderta-

gesbetreuung. Die entsprechenden Ressourcen dafür kann die Stadt bzw. das Land Bremen sicherlich aber nur mit Unterstützung höherer staatlicher Ebenen aufbringen.

3 Schlussfolgerungen: Perspektiven der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung in deutschen Grossstädten

In diesem Kapitel sollen die Ergebnisse der Fallstudien aus Bremen, Dresden und Nürnberg vor dem Hintergrund der Fragestellungen bilanziert und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

3.1 Sozial- und familienpolitischer Pfadwechsel durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung?

Bei unserer empirischen Untersuchung zur Kindertagesbetreuung in drei deutschen Großstädten in drei Bundesländern haben wir zwischen den Angebotsstrukturen für die 0- bis 3-jährigen und den Angebotsstrukturen für die 3- bis 6-jährigen Kinder unterschieden. In unseren Analysen haben wir die Angebotsentwicklung der untersuchten Großstädte unter Reflexion der Situation in den Großstädten mit mehr als 400.000 Einwohnern und den Bundesländern verglichen. In der Kindertagesbetreuung für die 3- bis 6-Jährigen konnten in einem jahrzehntelangen Ausbauprozess zwar erhebliche Fortschritte erreicht werden, so dass für diesen Bereich von einem hohen Versorgungsniveau mit Kindergartenplätzen gesprochen werden kann. Derzeit weisen die bestehenden Angebote für diese Altersgruppe aber immer noch erhebliche qualitative Mängel auf. Diese betreffen vor allem bedarfsgerechte Öffnungszeiten und den zulässigen zeitlichen Umfang der Betreuung (insbesondere in den alten Bundesländern) sowie den Personalschlüssel und die Gruppengrößen (insbesondere in den neuen Bundesländern).

Noch wesentlich problematischer ist aber die Angebotssituation in der Kindertagesbetreuung für die 0- bis 3-Jährigen. Hier wurde bekanntlich erst mit Beginn des Augusts 2013 der durch Bundesgesetz garantierte Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für mindestens 1-jährige Kinder wirksam. Auch für diese Altersgruppe bieten die ostdeutschen Großstädte und Bundesländer die besten Versorgungsquoten nach Plätzen, verbunden mit dem höchsten Anteil an Ganztagsplätzen. Dafür sind die Betreuungsschlüssel wiederum in den alten Bundesländern günstiger als in den neuen Bundesländern.

Ungeklärt erscheint immer noch, welche Versorgungsquote als Ausbauziel der kommunalen bzw. großstädtischen Angebotsplanung für die 0- bis

3-jährigen Kinder bundesweit erreicht werden soll. Wesentliche Hemmnisse, die dem konsequenten Ausbau der Kindertagesbetreuung entgegenstehen, können unter Hinweis auf eine relativ niedrige Frauenerwerbsquote, einen großen traditionellen kirchlichen Einfluss, eine geringe Verbreitung veränderter Lebensformen und/oder die Finanzschwäche von Kommunen erklärt werden. Dieser soziokulturelle Konflikt führte politisch zu der widersinnigen Situation, dass auf Betreiben des Bundeslandes Bayern derzeit durch bundesrechtliche Regelung an diejenigen Eltern ein Betreuungsgeld (»Herdprämie«) gezahlt wird, die ihr Kind bis zum dritten Lebensjahr nicht in einer Kindertagesstätte anmelden.

Die für die Organisation der lokalen Angebote der Kindertagesbetreuung zuständigen Kommunen und Großstädte sind auf diese Aufgabe in politischer, administrativer und finanzieller Hinsicht aber verschieden gut vorbereitet. Unsere Analysen und Erhebungen in drei deutschen Großstädten haben ferner gezeigt, dass der quantitative und qualitative Ausbau der Kindertagesbetreuung in den Ländern, Regionen und Städten erhebliche Differenzen aufweist. Wir haben erkennen müssen, dass dafür die speziellen Ausprägungen lokaler Governancestrukturen maßgebend sind, mit denen der lokale Ausbauprozess gesteuert wird. Daher besteht zwischen den verschiedenen Regionen Deutschlands im Bereich der Kindertagesbetreuung ein erhebliches regionales Gefälle. Trotz punktueller Fortschritte gibt es in Deutschland bisher noch keine gleichwertigen Lebensbedingungen für die Eltern und ihre Kinder bei der Kindertagesbetreuung.

Eine Befriedigung der Nachfrage der Eltern nach Plätzen in einer Kindertageseinrichtung konnte insbesondere für die unter 3-jährigen Kinder bis heute nicht bundesweit erreicht werden. Eine auskömmliche Finanzierung dieser öffentlichen Aufgabe unter Beteiligung aller staatlichen Ebenen steht noch aus. Eine grundlegende Verständigung über qualitative Standards der Kindertagesbetreuung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden liegt nicht vor. Fraglich ist, ob mit den gegenwärtigen Entgeltbedingungen für das Personal ein drohender Fachkräftemangel abgewendet werden kann.

Problematisch ist auch eine von uns beobachtete soziale Selektivität der Angebote und des Zugangs zur Kindertagesbetreuung. Diese ergibt sich dann, wenn die sozialräumliche Polarisierung in den städtischen Gesellschaften dadurch verstärkt wird, indem die Standorte für Kindertageseinrichtungen eher in mittelständisch geprägten Stadt- und Ortsteilen liegen und die Stadt- und Ortsteile, in denen sich armutsgefährdete Lebenslagen konzentrieren, demgegenüber vernachlässigt werden. Sozial ausgrenzend wirken unter Knappheitsbedingungen auch bestimmte Zulassungs- und Anmeldeverfahren. So werden nach unseren Befunden in einigen Städten arbeitslose Alleinerziehende

gegenüber erwerbstätigen Müttern bei der Platzzuteilung bzw. hinsichtlich des Umfangs der zugestandenen Betreuung benachteiligt.

Mit dem konsequenten Ausbau einer bedarfsgerechten Kindertagesbetreuung für alle Kinder würde in Deutschland ein sozial- und familienpolitischer Pfadwechsel vollzogen, der auch als ein wesentlicher Reformschritt vom subsidiären zum solidarischen Sozialstaat verstanden werden könnte. Kindererziehung wäre damit nicht länger nur durch Familienarbeit zu leisten, sondern als eine gesellschaftliche Aufgabe allgemein anerkannt und respektiert. Damit ginge ein Funktionswandel der institutionellen Kinderbetreuung von der nachgehenden Jugend- und Familienhilfe hin zur präventiven frühkindlichen Bildung und Betreuung einher. Familien bekämen zu ihrer Entlastung und Unterstützung bei den Erziehungsaufgaben einen Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen. Jedes Kind hätte zum Erreichen gleicher Bildungschancen einen Anspruch auf eine frühestmögliche Förderung von Geburt an.

Derzeit aber ist in Deutschland die soziale Infrastruktur für Eltern und ihre Kinder im Bereich der Kindertagesbetreuung immer noch unzureichend und bedarf weiter der Verbesserung durch das koordinierte Handeln der politischen Akteure aller staatlichen Ebenen, also vom Bund, den Ländern und nicht zuletzt den Kommunen und Großstädten. Mehrere Gründe sprechen dafür, dass dem Ausbau der öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung eine Schlüsselfunktion dabei zukommt, ob und wie es gelingen kann, bei der zukünftigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung der Gesellschaft allen Menschen gleiche Teilhabe- und Selbstverwirklichungschancen (Sen 2000) zukommen zu lassen. Für Deutschland bedeutet das, dass eine Reform des subsidiären Sozialstaats hin zu einem solidarischen Sozialstaat erforderlich ist. Auf diese Weise könnten für Kinder, Frauen und Familien sowie von sozialer Ausgrenzung betroffene Bevölkerungsgruppen annähernd gleiche Entwicklungschancen geschaffen werden.

In gleichstellungspolitischer Hinsicht dient der Ausbau der Kindertagesbetreuung der Selbstbestimmung und Gleichberechtigung der Geschlechter, da für sie die öffentlich organisierte Kindertagesbetreuung eine wesentliche Bedingung dafür ist, um Beruf, Kindererziehung und Familie miteinander vereinbaren zu können. Da das Erwerbspersonenpotenzial der deutschen Bevölkerung schrumpft, wird die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen auch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht befürwortet. Angesichts einer zunehmenden sozialen Ungleichheit und der Prekarisierung vor allem der städtischen Gesellschaften ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung auch deshalb erforderlich, weil durch die verstärkt auftretende (Kinder-)Armut, durch soziale Ausgrenzung und durch die Zuwanderung von Migrant*innen nur eine möglichst früh begin-

nende Förderung der Kinder soziale Integration und eine Armutsprävention bewirken.

Damit wird deutlich, dass von einem gelungenen sozial- und familienpolitischen Pfadwechsel erst gesprochen werden kann, wenn der konsequente Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland bundesweit erreicht werden konnte.

3.2 Ambivalente politische Steuerungsinitiativen zur Entwicklung der Kindertagesbetreuung im staatlichen Mehrebenensystem

Stärker als in anderen Politikfeldern reguliert der Bund mit dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII die Implementationsstrukturen in den Ländern und trifft Regelungen, die das Akteurssystem (Bund – Land – überörtliche Träger – Kommunen – freie Träger) ebenso wie die politischen Prozesse entscheidend beeinflussen. Nicht zuletzt brauchte es die Normierung des Rechtsanspruchs durch die Bundesregierung und die damit einhergegangene Bereitstellung von Bundesmitteln, um den Ausbau der Kindertagesbetreuung in den Ländern entscheidend voranzubringen. Die Vorgaben des § 24 SGB VIII zum Inhalt des Rechtsanspruchs sind jedoch sehr weit gefasst. Sie lassen Auslegungsspielräume für die Länder und letztendlich auch für die Kommunen. Wie unsere Fallstudien zeigen, haben die Bundesländer großen Einfluss auf die lokalen Betreuungslandschaften. Ausführungsgesetze der Länder konkretisieren jeweils die Regelungen des SGB VIII und bestimmen so die Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung auf kommunaler Ebene wesentlich mit. Markante Differenzen bestehen z. B. hinsichtlich des garantierten Betreuungsumfangs, der Gruppengrößen und Personalstundenzuweisungen, der erforderlichen Qualifikationen, der Elternbeiträge, der Finanzierung und des Umgangs mit behinderten Kindern. Vielfach erweisen sich die Regelungsstrukturen der Bundesländer als Hemmnis für die lokale Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung. So beklagen sich die Akteure in Nürnberg als auch in Dresden über die defizitären Rahmenbedingungen, z. B. hinsichtlich der Finanzierung oder der personellen Vorgaben. Oftmals wurden Eckwerte über einen längeren Zeitraum nicht erhöht, so dass bei gestiegenen Gesamtkosten der Anteil der Kommunen und Träger wächst. Erwartet wird daher ein stärkeres finanzielles Engagement der jeweiligen Landesregierung oder die Schaffung größerer kommunaler Handlungsspielräume. Vielfach passiere jedoch das Gegenteil: Modellprojekte binden kommunale Finanzmittel, verbesserte Rahmenbedingungen für den Personaleinsatz würden nicht geschaffen (Sachsen) oder nicht gegenfinanziert (Bayern). Das Bremer Landesgesetz sieht bislang vergleichsweise günstige Personalschlüssel vor. Zur Kostensenkung werden jedoch aktuell die Gruppengrößen etwas er-

höht. Die Entwicklungen verdeutlichen, dass eine stärkere Normierung oder Kontrolle durch den Bund notwendig ist, um eine Auseinanderentwicklung der Kindertagesbetreuung in Hinblick auf die Qualitätsentwicklung in den Bundesländern zu verhindern. Qualitätsunterschiede gehen dabei – wie die Forschung zeigt – mit Auswirkungen auf die Teilhabe- und Bildungschancen der Kinder einher. Es braucht daher dringend eine Bundesinitiative zur verbindlichen Regelung von Qualitätsansprüchen der Kindertagesbetreuung.

Ungeachtet der vielfach nicht idealen Rahmenbedingungen der Bundesländer verbleiben Handlungsspielräume bei der Entwicklung der Kindertagesbetreuung für die örtlichen Träger. Die Fallstudien zu Bremen, Nürnberg und Dresden kontrastieren verschiedene Typen lokaler Betreuungslandschaften und zeigen auf, mit welchen Mechanismen die kommunalen Akteure die Ausgestaltung ihres Betreuungswesens beeinflussen können. Das betrifft zum einen die Bedarfserhebung und Angebotsplanung. Diese kann strategisch und zielorientiert wie in Dresden bzw. Nürnberg oder aber weitgehend »planlos« wie in Bremen erfolgen. Die Konsequenzen einer mangelhaften Jugendhilfeplanung zeigen sich in Bremen: sozial ungleiche Versorgungsstrukturen, Schwierigkeiten bei der Trägerentwicklung, ein schwerfälliges Anmeldeverfahren, vergleichsweise geringe Durchgängigkeit etc. Hinsichtlich der unterschiedlichen Ganztagsquoten zeigen die Fallstudien, dass diese überwiegend auf die lokalen Regelungsstrukturen zurückgehen: Werden Betreuungsbedarfe vonseiten der Kommune geprüft und Plätze mit einer bestimmten Stundenausstattung hinterlegt, so wirkt sich das negativ auf die Zahl der Ganztagsplätze aus. Können alle Familien die Betreuungszeit je nach Betreuungswunsch erhalten, so steigen die Anteile von Ganztagsbetreuung spürbar, in den neuen Bundesländern jedoch höher als in den alten Bundesländern.

Für die Nutzung von Kindertagesbetreuung erheben die Kommunen in der Regel nach Einkommen gestaffelte Elternbeiträge, die allerdings nur einen kleinen Teil der Kosten abdecken und sich partiell erheblich zwischen den einzelnen Bundesländern und Gemeinden unterscheiden. Den Großteil der Finanzierung erbringt die jeweilige Gebietskörperschaft aus ihrem Haushalt. Damit sind die Städte und Gemeinden – jenseits bestehender landes- und bundesrechtlicher Vorgaben – relativ frei darin, die lokale Betreuungsinfrastruktur nach eigener Prioritätensetzung zu gestalten. Die Beitragsgestaltung ist in unseren drei Fallstudien ebenfalls sehr verschieden. Vor allem die Höhe der Gebühren in Bremen kann in Anbetracht des Betreuungsgelds starke Anreize für die Nichtinanspruchnahme von Krippenbetreuung setzen. In Nürnberg führt die freie Gestaltung der Beiträge zu einem Wettbewerb der Träger. Dieser Wettbewerb ist aber aufgrund unterschiedlicher finanzieller Rahmenbedin-

gungen der Träger verzerrt. Dresden hat ein im Vergleich sehr einfaches und transparentes Beitragsmodell entwickelt.

3.3 Vereinbarkeit von Beruf, Kindern und Familie sowie Armutsprävention als Ausbauziele

Die Fallstudien zur Kindertagesbetreuung zeigen, dass es vor Ort noch erhebliche Weiterentwicklungsbedarfe gibt, um den wesentlichen Zielsetzungen in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Armutsprävention gerecht zu werden. Ferner zeigen sich zum Teil Qualitätsprobleme. Deutlich wird, dass es der Bereitstellung weiterer finanzieller Ressourcen im Mehrebenen-Sozialstaat bedarf. Das trifft zum einen auf die Zahl der Betreuungsplätze zu. Eine positive Geburtenentwicklung sowie die steigende Nachfrage nach Krippenbetreuung machen es erforderlich, in den nächsten Jahren weitere Betreuungsplätze zu schaffen. Damit einher geht die Herausforderung, in allen Stadtteilen bedarfsgerechte Strukturen vorzuhalten. Das erfordert vor allem in Bremen ein Programm zur »aufholenden Entwicklung« in den benachteiligten Quartieren. Für Nürnberg und Dresden gilt es, die bisherige Angebotsplanung fortzusetzen und so sukzessive die Angebotskapazitäten zu erweitern. Viele Kommunen bieten bisher lediglich vier oder sechs Stunden als reguläre Betreuungszeit an. Darüber hinausgehende Bedarfe müssen so wie in Bremen gezielt nachgewiesen werden. Während insbesondere Dresden und zum Teil auch Nürnberg in Bezug auf die Betreuungszeiten großzügigere und familienfreundlichere Regelungen erlassen haben, besteht in Bremen, wie in vielen anderen, vor allem westdeutschen Kommunen, diesbezüglich Entwicklungsbedarf. Eine weitere Herausforderung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stellt die Flexibilität der Betreuungsangebote dar. So müssen Eltern ihre Kinder in Bremen bislang zu einem Stichtag Anfang des Jahres anmelden. Im Jahresverlauf ist es kaum möglich, einen Betreuungsplatz zu erhalten. Gleiches gilt für den kommunalen Träger in Nürnberg. Zudem ist es nicht in allen Kommunen selbstverständlich möglich, innerhalb eines Betreuungsjahres den zeitlichen Umfang der Betreuung zu verändern.

Zahlreiche Studien weisen nach, dass Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder aus benachteiligten Lebenslagen in der Krippenbetreuung noch unterrepräsentiert sind. Eine soziale Selektivität der Betreuung führt aber dazu, dass sich die Chancengerechtigkeit des Bildungssystems durch die Krippenbetreuung nicht wie angestrebt verbessert, sondern weiter verschlechtert. Diesen Befund sollten die lokalen Akteure als Herausforderung begreifen. Es gilt, die Angebote gerade für diese Familien besonders attraktiv zu gestalten. Auch die Werbung für eine frühe Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung kann erforderlich

sein. Die sozialräumliche Entwicklung der Einrichtungen ist in diesem Zusammenhang ebenfalls von entscheidender Bedeutung. Die Kindertagesstätten müssen mit speziellen Programmen in die Lage versetzt werden, den spezifischen Herausforderungen der Integration und Armutsprävention begegnen zu können. Dies gelingt in Dresden und Nürnberg bereits sehr gut. Bremen muss stärkere Anstrengungen unternehmen, Kindertageseinrichtungen in benachteiligten Quartieren in ihrer Qualität weiterzuentwickeln. Das betrifft zum Beispiel die Verzahnung mit anderen sozialen Diensten, die Kooperation mit Eltern und die Förderung der Sprachkompetenz der Kinder durch eine früher ansetzende und intensivere Sprachförderung.

Die Qualitätsentwicklung stellt in allen drei Städten eine weitere Herausforderung dar. So sind die personellen Rahmenbedingungen in Sachsen eher schlecht, während diese in Bremen vergleichsweise (noch) gut sind. Festzuhalten ist aber, dass kein Bundesland bisher mit seinen Personalstandards die pädagogischen Empfehlungen (z. B. der Bertelsmann-Stiftung 2014) erfüllt. Aus der Praxis wird zudem häufig berichtet, dass die personellen Vorgaben zum Beispiel aufgrund von Krankheitsausfällen oftmals noch weiter unterschritten werden. Auch die Qualifikationserfordernisse sind sehr unterschiedlich. Teilweise dominieren Erzieher/-innen, zum Teil wird jedoch auch eine Personalmischung aus Sozialpädagogen, Erziehern und Assistenzkräften angestrebt. Leitungsfreistellungen, die aus unserer Sicht für die inhaltliche Entwicklung

der Einrichtungen dringend erforderlich sind, werden nur zum Teil gewährt. Abschließend sei auf die Umsetzung der Inklusion verwiesen. Hier besteht vor allem in Sachsen noch großer Entwicklungsbedarf. In Bremen wiederum muss die zusätzliche Bereitstellung von Personal für Förderkinder in den Regeleinrichtungen dringend überarbeitet werden. Auffällig ist zudem, dass Nürnberg und Dresden administrativ vielfältige weitere Aspekte der Qualitätsentwicklung verfolgen.

3.4 Empfehlungen zur Planung und Steuerung der Kindertagesbetreuung

Nachfolgend seien auf Basis der Fallstudien zur Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg Empfehlungen zur Ausgestaltung der lokalen Steuerungs- und Planungsprozesse formuliert, die aus unserer Sicht geeignet sind, die Kindertagesbetreuung im Sinne der Armutsprävention und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiterzuentwickeln. Sie betreffen zum Beispiel die Verfahren der Bedarfsermittlung, die Ausgestaltung der Betreuungsinfrastruktur oder Aspekte der Qualitätsentwicklung.

Abbildung 1: Empfehlungen zur Planung und Steuerung

- (1) Regelmäßige Bedarfserhebungen durch Elternumfragen
- (2) Systematische, zielorientierte und kleinräumige Jugendhilfeplanung
- (3) Sicherstellung gleicher Teilhabechancen
- (4) Durchgängigkeit der Betreuung für Kinder unter 6 Jahren
- (5) Orientierung an den Betreuungszeitbedarfen von Familien
- (6) Zentrale Steuerung und Handlungsspielräume für die Träger
- (7) Förderung der Einrichtungen in benachteiligten Quartieren
- (8) Berücksichtigung der Trägerstrukturen
- (9) Fachliche Planung und Qualitätsentwicklung, im Besonderen Sprachförderung

Quelle: Eigene Darstellung

1. Regelmäßige Bedarfserhebungen durch Elternumfragen

Die Fallstudien zur Kindertagesbetreuung in Bremen, Nürnberg und Dresden haben deutlich gezeigt, dass eine Orientierung des Betreuungsaubaus an den konkreten von Eltern kommunizierten Bedarfen sinnvoll ist. Anmeldezahlen sind aufgrund der damit verbundenen sozialen Selektivität nicht als Grundlage für eine systematische Jugendhilfeplanung geeignet. Die Verwendung von Anmeldezahlen führt in der Regel zu

erheblichen Disparitäten des Versorgungsniveaus in den Stadtteilen in der Weise, dass Gebiete mit einer Kumulation von Armutslebenslagen und von Familien mit Migrationshintergrund eine deutlich niedrigere Versorgungsquote aufweisen als privilegierte Sozialräume. Der Grund ist, dass vor allem Familien in sozial benachteiligten Lebenslagen ihre Interessen nicht so durchsetzen, wie es bildungsorientiertere Milieus tun. Fehlende Betreuungsplätze führen in der Regel in diesen Quartieren in der Tendenz dazu, dass

Einrichtungen die Familien nicht auf ihre Angebote hinweisen können und eine Anmeldung zum Stichtag dann ausbleibt. Diese Systematik führt sukzessive zu einer Auseinanderentwicklung der Versorgungsniveaus zwischen benachteiligten und privilegierten Sozialräumen. Vor allem die Kontrastierung der auf Anmeldezahlen basierenden Ausbauplanung Bremens mit den nun vorliegenden Ergebnissen der DJI-Elternumfrage für Bremen zeigt eindrucksvoll die Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen von Bedarfserhebungen auf. Dresden und Nürnberg haben nicht auf Basis des Anmeldeverhaltens geplant und weisen eine sozial gerechtere Verteilungswirkung zwischen den Stadt- und Ortsteilen auf als Bremen. Nürnberg hat bisher eine gleiche Versorgung in allen Stadtteilen angestrebt; nach Vorlage der DJI-Erhebung hat die Stadt nun eine Fortschreibung der Ausbauplanung auf Basis der Elternbefragung vorgenommen, wobei zusätzliche Bedarfe aufgrund sozialer Benachteiligung einberechnet wurden. Dresden wendet seit Ende der 1990er- Jahre Elternbefragungen zur Bedarfssplanun g an. Dabei werden die höchsten Versorgungsquoten sogar in den sozial benachteiligten Gebieten gewährleistet. Dadurch weichen Eltern aus benachbarten eher sozial privilegierten Milieus auf die Einrichtungen dieser Quartiere aus, was Segregations-tendenzen abmildert. Auch weitere Großstädte, die an den DJI-Befragungen teilgenommen haben, wenden deren Ergebnisse für die weitere Ausbauplanung an.

Die Ergebnisse von Elternumfragen sollten daher in eine Zielquote für das Versorgungsniveau einfließen. Zusätzlich ist es möglich, diese Zielquote in ausgewählten Sozialräumen um spezifische Bedarfe für Kinder aus sozial benachteiligten Lebenslagen zu erhöhen, deren Eltern von den Vorteilen der frühkindlichen Bildung noch überzeugt werden müssen.

2. Systematische, zielorientierte und kleinräumige Jugendhilfeplanung

Des Weiteren erfordert der Ausbau der Kindertagesbetreuung eine systematische, zielorientierte und kleinräumige Jugendhilfeplanung. Das heißt, dass lokale Bedarfe und vorhandene Angebote zu erfassen sind und die Entwicklung der Angebotsstrukturen im Sinne einer Ausbaustrategie in einem Fachplan mit der Ausweisung von Neubau- und Ausbauaktivitäten dargestellt wird. Für Neubauvorhaben sollten ämterübergreifende Arbeitsgruppen gebildet werden. Eine Orientierung des Ausbaus an Zielquoten ist zu empfehlen, da deren Erreichen regelmäßig durch ein Controlling-Verfahren überprüfbar ist. Die Fachplanung ist jährlich an die reale Entwicklung anzupassen. In Großstädten ist die Situation in den Stadt- und Ortsteilen durch eine kleinräumige Betrachtung zu berücksichtigen. Hohe Versorgungskapazitäten in den benachteiligten Quartieren können einer Segregation der Kinder aus benachteiligten und privilegierten Haushalten entgegenwirken, weil die Mobilität der Familien milieuhängig ist. Werden dagegen Angebote priori-

tär in privilegierten Sozialräumen vorgehalten, befördert das eine Entmischung der Kinder aus verschiedenen sozialen Lebenslagen.

3. Sicherstellung gleicher Teilhabechancen

Aufgrund der sozialen Heterogenität der Stadtgesellschaften, welche vor allem in einer sozialen Segregation zwischen den Ortsteilen und Quartieren zum Ausdruck kommt, ist eine Mischform aus Angebots- und Nachfragesteuerung erforderlich. Das heißt, dass Betreuungsangebote einerseits dort geschaffen werden, wo diese eingefordert werden, z. B. um Familie und Beruf miteinander vereinbaren zu können. Im Sinne der Armutsprävention ist es jedoch auch notwendig, in einzelnen Sozialräumen attraktive Angebote der Tagesbetreuung zu schaffen und diese milieuspezifisch zu bewerben. Soll Kindertagesbetreuung und vor allem der Krippenbesuch ein Instrument der kompensatorischen Bildung sein, dann sind die Kommunen gefordert, dafür Sorge zu tragen, dass benachteiligte Kinder in der gleichen Weise erreicht werden wie Kinder aus sozial privilegierten Haushalten. Sind Kinder mit Migrationshintergrund und aus einkommensarmen Familien – so wie viele Studien bislang zeigen – im System der Tagesbetreuung unterrepräsentiert, dann verschärfen sich herkunftsbezogene Disparitäten zusätzlich. Die Sicherstellung gleicher Teilhabechancen an den Angeboten der Kindertagesbetreuung stellt somit eine wesentliche Herausforderung für die Jugendhilfeplanung dar. Zur Steigerung der Attraktivität der Betreuungsangebote in Ortsteilen mit hoher Armut und vielen Kindern mit Migrationshintergrund können Programme der sozialräumlichen Entwicklung der Kindertagesstätten beitragen.

4. Durchgängigkeit der Betreuung für Kinder unter 6 Jahren

In der Bildungsforschung werden Übergänge im Bildungssystem verstärkt kritisch diskutiert. Deutlich wird dabei, welche Brüche und welche Unwegsamkeit es an den entscheidenden Schwellen wie z. B. zwischen Kindergarten und Schule oder zwischen Grundschule und weiterführender Schule gibt. Übergänge erfordern Kooperationsvereinbarungen zwischen verschiedenen Trägern und Fachkräften. Übergänge bedeuten für die Kinder aber auch jeweils eine Veränderung ihres Umfelds und der Bezugspersonen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die frühkindliche Bildung keine weiteren Übergangsprobleme generiert, in der Weise, dass Kinder unter drei Jahren andere Einrichtungen besuchen als Kinder zwischen drei und sechs Jahren. Wie die Fallstudien zeigen, stellt die Durchgängigkeit der Betreuung aufgrund unterschiedlicher Trägerstrukturen in der Elementarbildung noch zum Teil eine große Herausforderung dar. Ziel der Jugendhilfeplanung sollte es sein, dass alle Kindertagesstätten sowohl Angebote für Kinder unter drei Jahren als auch für 3- bis 6-Jährige vorhalten.

5. Orientierung an den Betreuungszeitbedarfen von Familien

Der Umfang der Betreuungszeiten ist bundeseinheitlich nicht geregelt. Auch die Fallstudien zeigen die erheblichen Differenzen in der landesrechtlichen und kommunalen Praxis auf. Die Betreuungszeit soll sich laut Bundesgesetz nach den Bedarfen der Eltern richten. Diese Vorgaben werden jedoch lokal sehr unterschiedlich operationalisiert. Nach den Erkenntnissen aus den Fallstudien sollten die Betreuungszeiten zwischen Trägern und den Eltern ausgehandelt werden. Familien wählen dann grundsätzlich den Betreuungsumfang, den sie bevorzugen. Eine starre Festlegung von Plätzen auf einen bestimmten Betreuungsumfang sowie rigide Nachweispflichten für Ganztagsplätze sind weder förderlich für die Armutsprävention noch für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Begrenzungen des Betreuungsumfangs für nicht erwerbstätige oder gering verdienende Familien können – sofern sie von den kommunalen Akteuren für notwendig angesehen werden – so wie in Dresden und Nürnberg über eine maximale Bezuschussung der Elternbeiträge geregelt werden. Eine solche Bedarfsorientierung bei den Betreuungszeiten erfordert jedoch eine andere kommunale Finanzierungspraxis.

6. Zentrale Steuerung und Handlungsspielräume für die Träger

In Bezug auf das Zulassungsverfahren sollten die Träger grundsätzlich über Handlungsspielräume verfügen. Wichtig ist jedoch, dass eine zentrale Steuerung der Kommune ebenso vorhanden ist. Diese kann z. B. Betreuungsplätze vermitteln, falls Eltern für ihre Kinder kein passendes Angebot finden bzw. kurzfristig nachsteuern. Zudem ist es sinnvoll, einheitliche Regelungen für die Zulassungspraxis in der Stadt zwischen den Trägern und der Kommune zu vereinbaren. Gleiches gilt für eine einheitliche Gestaltung der Elternbeiträge. Unterschiede im Zulassungsverfahren und der Beitragshöhe erschweren den Familien die Betreuungsplatzwahl und befördern Ungleichheiten zwischen Trägern und Kindern. In Bezug auf den Finanzierungsmodus haben aufwandsorientierte Verfahren den Vorteil, dass damit kind- und elternbezogene Betreuungsbedarfe besser befriedigt werden können. Kindbezogene Pauschalen berücksichtigen dabei einen eventuellen individuellen Mehraufwand. Die Träger nehmen hierfür aber finanzielle Risiken auf sich, die sich zum Teil in negativen Entwicklungen der Arbeitsverhältnisse niederschlagen (Teilzeit, Befristung, Einrichtungswechsel). Dem entgegenwirken könnten Zuweisungen für Springerkräfte oder größere Toleranzen bei der Abrechnung (z. B. eine Zuweisung in Höhe von 100 % bei Nachweis einer Auslastung von bis zu 95 %).

7. Förderung der Einrichtungen in benachteiligten Quartieren

Als Folge der sozialräumlichen Polarisierung und Segregation des Stadtgebiets stehen die Kindertagesstätten vor unterschiedlichen Herausforderungen. Diejenigen Einrichtungen, in denen sich Kinder aus benachteiligten Lebenslagen sowie Kinder nicht deutscher Muttersprache konzentrieren, benötigen eine zusätzliche Unterstützung. Einerseits bedarf es der Verbesserung der Personalsituation. Dadurch werden der erhöhte Betreuungsaufwand und die zusätzlichen Anforderungen an die Elternkooperation honoriert. Ferner brauchen diese Einrichtungen aber auch eine inhaltliche Weiterentwicklung. In den meisten deutschen Großstädten finden entsprechende Programme (in der Regel in Familienzentren) dazu statt. Diese Ansätze verbinden im Sinne einer konzeptgebundenen Steuerung die Zurverfügungstellung von zusätzlichen Honorar-, Sach- und Personalmitteln für Einrichtungen in benachteiligten Sozialräumen mit der Anwendung eines spezifischen Qualitätskonzepts, das von den Kindertagesstätten lokal entwickelt wird. Merkmale können Maßnahmen der Elternkooperation, der Elternbildung, der Zusammenarbeit der Tageseinrichtungen mit Beratungsstellen und weiteren Dienstleistungsangeboten oder der kindbezogenen Förderung sein. Mit diesen Verfahren werden Familien aus sozial schwierigen Lebenslagen besser angesprochen sowie in den Alltag der Einrichtungen einbezogen und konkrete Unterstützungsleistungen für Familien niedrigschwellig gebündelt.

8. Berücksichtigung der Trägerstrukturen

Die Fallstudien zur Kindertagesbetreuung in den drei untersuchten Großstädten machen deutlich, dass eine Analyse der Trägerstrukturen für die Jugendhilfeplanung sinnvoll und wichtig ist. So können Elternvereine aufgrund ihrer Orientierung an der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Segregation zwischen Kindern aus erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Familien ebenso befördern wie ungleiche Versorgungsstrukturen zwischen den Stadtteilen. Kirchliche Einrichtungen erreichen ggf. bestimmte migrantische Milieus weniger gut als kommunale Träger. Vor diesem Hintergrund sollte die Jugendhilfeplanung eine ausgewogene Mischung der Trägerstrukturen mit einer hohen Konsistenz zwischen dem Krippen- und Kindergartenbereich anstreben. Private Akteure können den Wettbewerb befördern, sollten in ihrer Elternbeitragsgestaltung aber nur geringe Abweichungen im Vergleich zu freien Trägern vornehmen dürfen. Trotz Subsidiaritätsprinzip können Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft eine wichtige Funktion vor Ort einnehmen, zum einen als Korrektiv im Falle eines Überhangs an Betreuungsplätzen und zum anderen als Garant für eine bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung in benachteiligten Quartieren.

9. Fachliche Planung und Qualitätsentwicklung, im Besonderen Sprachförderung

Neben dem quantitativen Ausbau der Betreuungsplätze steht die Kindertagesbetreuung auch vor der Herausforderung der Qualitätsentwicklung. Diese ist zum einen Aufgabe jedes einzelnen Trägers. Über die Fachberatungen können hier Impulse zur fachlichen Weiterentwicklung gegeben werden. Das betrifft z. B. die Gestaltung der Eingewöhnung und des Übergangs, die Zusammenarbeit mit den Eltern oder die pädagogische Konzeption. Ferner ist es aber auch Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfeplanung, gezielte Aspekte der Qualitätsentwicklung zu verfolgen. In Nürnberg und Dresden wurde das durch die Jugendhilfeplanung bereits aufgegriffen, für Bremen werden hier noch Verbesserungspotenziale gesehen. Einerseits können Handlungsschwerpunkte in der Verbesserung der Personalschlüssel liegen. Diese werden aber zumeist von landesgesetzlichen Regelungen bestimmt und müssten dort verändert werden. Gleiches gilt für die Qualifikationen der Fachkräfte. Hier zeigt sich zum einen teilweise eine zunehmende Akademisierung der Fachkräfte, andererseits geht diese regional mit einer wachsenden Dualisierung einher, weil gleichzeitig der Anteil an Ergänzungskräften zunimmt. Pädagogische Ergänzungskräfte sollten daher weiter qualifiziert werden. In der Kommune sollten zudem Schwerpunktthemen für die fachliche Planung gesetzt werden. In Anbetracht der Zielsetzungen der kompensatorischen Bildung und der Förderung des gesunden Aufwachsens von Kindern könnten unter anderem folgende Aspekte wichtige Bereiche der Qualitätsentwicklung darstellen:

1. Sprachförderung
2. Gesundheits- und Bewegungsförderung
3. Elternkooperation und Elternbildung
4. Sozialräumliche Entwicklung der Einrichtungen
5. Gestaltung von Übergängen
6. Kulturelle Bildung in der Kindertagesbetreuung
7. Kinderschutz
8. Inklusion
9. Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagespflege

Mit einer erfolgreichen Sprachbildung werden wichtige Grundlagen dafür gelegt, dass Kinder einen Zugang zur Welt finden, in der Gesellschaft ankommen und später persönliche und berufliche Erfolge erzielen können. Aus diesem Grund stellt die Sprachförderung im Rahmen der frühkindlichen Bildung eine zentrale Herausforderung der Qualitätsentwicklung dar. Verfahren zur Feststellung des Sprachstands müssen früh,

idealerweise in Verknüpfung mit den bereits erfolgten nachgeburtlichen Untersuchungen (z. B. U7a zwischen dem 34. und 36. Lebensmonat) beim Kinderarzt oder Pädaudiologen beginnen (ebenso: Leopoldina 2014). Darauf aufbauend braucht es ein integriertes Sprachförderkonzept von der Krippenbetreuung bis zur Schule. Dieses sollte sowohl alltagsintegrierte Sprachfördermaßnahmen als auch die Möglichkeiten kleingruppenorientierter additiver Sprachförderung umfassen. Die Weiterqualifikation des Personals als Sprachberater bzw. Sprachberaterinnen ist erforderlich. Zudem können Eltern in die Sprachbildung einbezogen werden.

3.5 Ausbau der Kindertagesbetreuung im Rahmen einer sozialen Stadtpolitik

Wir haben in unserem Projektbericht bereits die Vereinbarkeit von Beruf, Kindern und Familie sowie die Armutsprävention als zentrale Ziele für den weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung vorgestellt. Abschließend möchten wir nun darlegen, wie diese Ziele im Rahmen einer sozialen Stadtpolitik verfolgt und umgesetzt werden können. Die fortgesetzte soziale Segregation großstädtischer Gesellschaften hat zur Folge, dass sich prekäre Lebenslagen in den benachteiligten Stadtteilen und Wohnquartieren konzentrieren (Friedrichs, Triemer 2009). In vielen Sozialräumen erreichen die Armutsquoten Werte bis zu 40 und 50 %. Besonders Kinder sind in diesen Quartieren verstärkt von Armut und drohender Ausgrenzung betroffen. Zwischen 25 und 40 % aller Kinder unter 15 Jahren sind in den Großstädten von Grundsicherungsleistungen abhängig. Die sozialräumliche Polarisierung der Kinderarmut nimmt sogar im Zeitverlauf noch zu (Dohnke, Seidel-Schulze, Häußermann 2012). Die Folge sind vielfältige Benachteiligungen gerade der Kinder in Hinblick auf ihre gesundheitliche Entwicklung und ihre Teilhabe an Lern- und Bildungsprozessen.

Wie die Großstädte auf die gesellschaftliche Polarisierung und die fortgesetzte soziale Spaltung der Stadtgesellschaften reagieren, wurde mit Fallstudien über die Ansätze sozialer Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg empirisch untersucht (Prigge, Böhme 2013a/2013b). Danach wurde in diesen Städten ein neuer Politiktyp entwickelt. Dieser beruht auf einem breiten, integrativen Verständnis von sozialer Stadtentwicklung und verfolgt einen erweiterten politischen Gestaltungsanspruch. Mit diesem neuen Politiktypus sind verstärkte Steuerungsversuche verbunden. Eine regelmäßige Sozialberichterstattung informiert über die Verteilung von Armut und Reichtum und macht soziale Ausgrenzung und Teilhabechancen in der gesamten Stadt, in den Stadt- und Ortsteilen bzw. Quartieren sichtbar. Durch politische Vernetzung wird die sozialräumliche und diskursive Entwicklung

und Steuerung von Programmen und sozialintegrativen Einzelstrategien forciert. Die Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen ist dabei ein zentraler Baustein.

Es wird versucht, eine größere Zahl von unterschiedlichen Politikpfaden und Strategien zu koordinieren und zu integrieren:

- eine integrierte Stadtentwicklung und soziale Stadtteilentwicklung,
- die Angebote und Leistungen der dezentralen (lokalen) Sozialpolitik,
- eine kommunale Bildungspolitik (frühkindliche Bildung, Ganztagschule),
- spezielle Konzepte zur Armutsprävention, insbesondere gegen Kinderarmut,
- eine soziale Wohnungspolitik (sozialer Wohnungsbau, Mietpreisbremse usw.),
- eine kommunale Qualifizierungs- und Beschäftigungspolitik.

Erhebungen und Analysen verweisen auf zwei Ansätze für stadtteilbezogene Strategien gegen Armut und Benachteiligung (Prigge und Böhme (2013a):

- »Soziale Stadtteilentwicklung und quartierbezogene Armutsprävention«,
- »Ausbau der sozialen Infrastruktur sowie familien- und kindbezogene Armutsprävention«.

Der erste Strategieansatz basiert auf Impulsen der Europäischen Union und des Bund-Länder-Programms »Die Soziale Stadt«. Er zielt neben der städtebaulichen Aufwertung und der Verbesserung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur vor allem darauf, die Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in bestimmten Ortsteilen und Wohnquartieren zu vermeiden. Verbessert werden sollen die Lebensbedingungen der Bewohnerschaft in diesen Quartieren und zumindest ein weiteres Auseinanderdriften der Lebenslagen zwischen verschiedenen Stadtteilen verhindert werden. Im Rahmen der sozialen Stadtteilentwicklung wird damit der Verelendung und Ghettoisierung in einzelnen Wohnquartieren vorgebeugt.

Außerdem werden Maßnahmen aus den Bereichen Bildung, nachbarschaftliches Zusammenleben, Wohnumfeldgestaltung, Kultur, Arbeit und Gesundheit im Rahmen lokaler Projekte umgesetzt. Sie sollen die Teilhabechancen punktuell verbessern und so das Gefühl von Ausgrenzung reduzieren. Diese Programme können das Image und die Stimmung unter den Bewohnern im Quartier positiv beeinflussen. Damit geht eine Erweiterung der Stadtteilentwicklung um Themenfelder wie zum Beispiel Arbeitsmarkt, Kindertagesbetreuung, Bildung, Gesundheit und Armutsprä-

vention einher, wodurch die Komplexität der Steuerung zunimmt. Eine rein investive Stadtteilentwicklungsstrategie, welche durch die Bau- und Wirtschaftsdezernate dominiert wird und welche die genannten sozialen Bereiche nicht mit einbezieht, wird den komplexen Anforderungen der sozialen Stadtteilentwicklung nicht gerecht. Des Weiteren ist aufgrund der sozialen Spaltung der Stadtgesellschaften und ihrer Ausdifferenzierung innerhalb der verschiedenen Stadt- und Ortsteile eine sozialräumliche Feinsteuerung von Programmen unabdingbar. Evaluationsforschungen haben die positiven Wirkungen der Programme der sozialen Stadtteilentwicklung bereits frühzeitig bestätigt (z. B. Aehnelt u. a. 2004). Trotz dieser nachgewiesenen Effekte haben sich die »harten« Sozialindikatoren der meisten Fördergebiete im Zeitverlauf kaum verändert. Aufgrund fortschreitender Tendenzen der Segregation, Langzeitarbeitslosigkeit und verfestigter Armut bleibt eine große Anzahl der Quartiere trotz dieser Interventionen benachteiligt. Zudem weisen diese Quartiere oftmals einen hohen Anteil an Kindern auf, die dort in Armutslebenslagen aufwachsen. Um den Kreislauf von Armut zu durchbrechen, müssen die bisherigen Quartiersansätze mit übergreifenden, gesamtstädtischen Programmen unterstützt werden (Volkman 2012: 84).

Diese Maßnahmen betreffen den Strategieansatz einer familien- und kindbezogenen Armutsprävention. Ausgangspunkte waren unter anderem die durch internationale und regionale Vergleichsstudien offenbarten Mängel des deutschen Bildungssystems, die gemeinsame Bildungsberichterstattung des Bundes und der Länder, die Aachener Erklärung der Deutschen Städtetages zur Verantwortung der Städte für Bildung sowie das Investitionsprogramm »Zukunft Bildung und Betreuung« der ehemaligen rot-grünen Bundesregierung zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen in allen 16 Bundesländern (2003 bis 2009). Diese Impulse bewirkten, dass sich Bund und Länder über Förderprogramme zum Ausbau der frühkindlichen Bildung in Kindertagesstätten einigen konnten und dass die Städte eine Steuerungsverantwortung für die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften übernahmen.

Der Deutsche Städtetag (2007) hatte auf seinem Kongress »Bildung in der Stadt« in Aachen eingefordert, dass die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften als eine Aufgabe städtischer Politik angesehen wird. Nach der Aachener Erklärung wollen die Städte es nicht hinnehmen, dass die Bildungschancen in Deutschland in hohem Maße von der Herkunft und der ökonomischen Situation von Kindern und Jugendlichen abhängen. Das sei mit dem Anspruch auf demokratische Teilhabe und Chancengleichheit sowie einer leistungsfähigen Wirtschaft nicht vereinbar. Ein ganzheitliches Bildungsverständnis dürfe als Grundlage aller Reformbemühungen nicht aus dem Blick geraten. Bundesweite Bildungsstandards, Lernstandserhebun-

gen und zentrale Prüfungen sicherten zwar Vergleichbarkeit und Qualität, ermöglichten Wettbewerb und Mobilität. Bildung sei aber mehr als Schule! Kognitives, soziales und emotionales Lernen müssten miteinander verbunden und in verbindliche Vernetzungsstrukturen einbezogen werden. Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen sei die kommunale Ebene. Hier entscheide sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, würden die Grundlagen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und die Zukunft einer Region gelegt. Die Städte würden mit ihren vielfältigen Einrichtungen die Bildungslandschaft prägen: Kindertagesstätten, Familienzentren, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schulen, Volkshochschulen und zahlreiche Kultureinrichtungen seien Eckpfeiler der öffentlichen Infrastruktur in der Bildung. Die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften vernetzt Kindertageseinrichtungen, Schulen und Stadtteile besser miteinander. Durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung, von Ganztagschulen, die Intensivierung der Sprachförderung und die stärkere Einbeziehung von Eltern sollen Bildungsdefizite in der Bevölkerung identifiziert und durch den Aufbau bedarfsgerechter Unterstützungsangebote in den Kindertageseinrichtungen, Schulen und Einrichtungen des Stadtteils möglichst ausgeglichen werden.

Infolge von Fällen massiver Kindeswohlgefährdung wurde der Bereich der Frühen Hilfen besser ausgebaut und die Gesundheits- und Jugendhilfe wirksamer verzahnt. Gemeinsames Ziel dieser verschiedenen Ansätze ist es, Benachteiligungen infolge familiärer Armut zu reduzieren, um die Familienstruktur zu stabilisieren, das kindliche Wohlbefinden zu sichern und die Teilhabe der Kinder an den Bildungsprozessen zu fördern. Hierfür erweist sich der Ansatz der Betreuungs- oder Präventionsketten als eine geeignete Strategie (Holz 2010). Durch ein Netz von kind- und familienbezogenen Unterstützungssystemen sollen armutsbedingte Benachteiligungen frühzeitig erkannt und kompensiert werden. Hierbei kommt den Frühen Hilfen, der Kindertagesbetreuung, der ganztägigen Bildung und Betreuung in der Schule eine Schlüsselrolle zu. Diese gilt es gerade für benachteiligte Ortsteile bedarfsgerecht und qualitativ hochwertig auszugestalten und miteinander zu verzahnen.

Erforderlich sind für die Eltern und Kinder, die sich in Risikolebenslagen befinden, niedrigschwellige Zugänge zur Kindertagesbetreuung, und zwar so früh wie möglich. Eine Konkurrenz um knappe Betreuungsplätze zwischen den Kindern erwerbstätiger Mütter und den Kindern von Eltern, die in einer armutsgefährdenden Lebenslage aufwachsen, arbeitslos sind oder einen Migrationshintergrund haben, entfaltet eine verheerende Wirkung und verfestigt die Armut dieser Eltern und Kinder. Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass gleiche Teilhabechancen für den Zugang zu Betreuungsplätzen von den Städten auf mehreren Wegen gewährleistet werden können, aber dieses in der heuti-

gen Praxis noch längst nicht immer gegeben ist. Gleiche Zugangschancen können hergestellt werden durch eine unter Berücksichtigung von Elternumfragen wirklich bedarfsgerechte Versorgungsstruktur, durch den gezielten Neubau und die spezifische Unterstützung von Kindertageseinrichtungen in den benachteiligten Stadt- und Ortsteilen im Sinne einer aufholenden Entwicklung oder durch die Gewährleistung gleicher Versorgungsquoten in allen Stadt- und Ortsteilen. Ferner sind für alle Einrichtungen bessere Rahmenbedingungen für die Qualitätsentwicklung erforderlich. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen braucht es aber das Zusammenwirken aller staatlichen Ebenen. Zulassungsverfahren, die unter knappen Angebotsbedingungen auf einer schriftlichen Anmeldung oder Gutscheinen beruhen, benachteiligen bekanntermaßen die Kinder und Eltern, die sich in einer Risikolebenslage befinden und verfestigen damit die Armut in den Großstädten.

Literaturverzeichnis

- Aehnelt, R. u. a. (2004): Die Soziale Stadt – Ergebnisse der Zwischenevaluierung: Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin: BMVBS.
- Allmendinger, J. (2012): Schulaufgaben. Wie wir das Bildungssystem verändern müssen, um unseren Kindern gerecht zu werden. München: Pantheon Verlag.
- Altrichter, H., Brüsemeister, T., Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2010): Bildung in Deutschland 2010: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. URL: <http://www.bildungsbericht.de> (letzter Zugriff: 20.03.2012).
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2012): Bildung in Deutschland 2012: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. URL: <http://www.bildungsbericht.de> (letzter Zugriff: 02.08.2014).
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2014): Bildung in Deutschland 2014: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. URL: <http://www.bildungsbericht.de> (letzter Zugriff: 02.08.2014).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2012): Wegweiser Kommune, URL: <http://www.wegweiserkommune.de> (letzter Zugriff: 28.08.2012).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2014): Zu wenig Erzieherinnen in Kitas: Qualität bleibt in der frühkindlichen Bildung oft auf der Strecke. Presseerklärung vom 25.07.2014.
- Bock-Famulla, K., Große-Wöhrmann, K. (2010): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme: Transparenz schaffen – Governance stärken. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bock-Famulla, K., Lange, J. (2011): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme: Transparenz schaffen – Governance stärken. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bock-Famulla, K., Lange, J. (2013): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme: Transparenz schaffen – Governance stärken. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Böhme, R. (2010): Bericht zu Programmen der sozialen Stadtentwicklung und lokalen Armutsprävention. Manuskript. <http://www.soziales.bremen.de> (Zugriff: 20.06.2012).
- Böhme, R., Prigge, R., Schwarzer, T. (2013): Soziale Stadtpolitik – Ein politisches Konzept für mehr Chancengerechtigkeit. In: spw 5/2013, 16-22.
- Brüsemeister, T. (2012): Educational Governance: Entwicklungstrends im Bildungssystem. In: Ratermann, M., Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.) (2012): Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung. Wiesbaden: VS, 27-44.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2007): Aachener Erklärung. URL: <http://www.staedtetag.de> (letzter Zugriff: 19.07.2010).
- Dingeldey, I. (2011): Der aktivierende Wohlfahrtsstaat: Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland. Frankfurt, New York: Campus.
- Dohnke, J., Seidel-Schulze, A., Häußermann, H. (2012): Segregation, Konzentration, Polarisierung - sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007-2009. Berlin: DiFU.
- Esping-Anderson, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Universitätsdruck.
- Friedrichs, J., Triemer, S. (2009): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten. 2. Auflage. Wiesbaden: VS.
- Heintze, C. (2013): Auf der Straße des Erfolgs: Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich. Marburg: Metropolis Verlag.
- Holz, G. (2010): Kindbezogene Armutsprävention als struktureller Präventionsansatz. In: Holz, G., Richter-Kornweitz, A. (Hrsg.): Kinderarmut und ihre Folge: Wie kann Prävention gelingen? München: Ernst Reinhardt, 109-125.
- Kaufmann, F.-X. (2003): Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kröger, M. (2006): Dresden: Nie wieder Schulden. In: Der Spiegel, 16.11.2006.
- Leopoldina (Hrsg.) (2014): Frühkindliche Sozialisation. Biologische, psychologische, linguistische, soziologische und ökonomische Perspektiven.

- Berlin: Deutsche Akademie der Naturforscher.
- Muscheid, J., Strüßmann, B. (2011): Polarisierung der Einkommen: Einkommensverteilung im Land Bremen und in den Ortsteilen Bremens und Bremerhavens. Bremen: Arbeitnehmerkammer.
- Prigge, R., Böhme, R. (2013a): Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg. Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit als politische Herausforderungen. Bremen: KellnerVerlag.
- Prigge, R., Böhme, R. (2013b): Die Soziale Stadtpolitik deutscher Großstädte. in: vhw FWS 1/2013, 33-37.
- Prigge, R., Böhme, R. (2014): Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg: Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Bremen: KellnerVerlag
- Prigge, R., von Rittern, R. (2010): Bremen kann sozialer werden: Strategien und Regelungsstrukturen für eine soziale Stadtpolitik. Bremen: KellnerVerlag.
- Prigge, R., Schwarzer, T. (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Wiesbaden: VS.
- Ratermann, M., Stöbe-Blossey, S (2012): Einleitung: Elementarbildung und Schule – Governancestrukturen und Entwicklungsstrategien. In: Ratermann, M., Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.): Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung. Wiesbaden: VS, 9-26.
- Riedel, B. (2009): Local Governance. Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Explorative Studie in drei Kommunen und einem Landkreis. München: DJI.
- Schmidt, M. (2004): Sozialpolitik der DDR. Wiesbaden: VS.
- Sell, S. (2010): Objekt-/Subjektfinanzierung und Regelungsstrukturen oder: Wie sinnvoll ist der Einsatz von Gutscheinen zur Angebots- und Nachfragesteuerung im Bereich der Kindertagesbetreuung? Vortrag beim Fachforum Kita-Gutscheinsystem – Chancen, Risiken und Nebenwirkungen der Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen.
- Sen, A. (2000): Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Hanser.
- Senat der Freien und Hansestadt Bremen (Hrsg.) (2009): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht der Freien Hansestadt Bremen.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2007): Kindertagesbetreuung regional 2007: Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2008): Kindertagesbetreuung regional 2008: Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2009): Kindertagesbetreuung regional 2009: Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2010): Kindertagesbetreuung regional 2010: Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2011): Kindertagesbetreuung regional 2011: Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2012): Kindertagesbetreuung regional 2012: Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2013): Kindertagesbetreuung regional 2013: Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2014): Online Zugang zu Statistikangeboten. URL: <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/> (letzter Zugriff: 12.08.2014).
- Stöbe-Blossey, S. (2012): Governance und Qualität in der Elementarbildung. In: Ratermann, M., Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.) (2012): Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung. Wiesbaden: VS, 81-120.
- Volkman, A. (2012): Quartierseffekte in der Stadtforschung und in der sozialen Stadtpolitik. Die Rolle des Raumes bei der Reproduktion sozialer Ungleichheit. Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung Technische Universität Berlin Heft 36.

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen

Nr 1 | 2013

Hotze, Jessica: Das Ernährermodell als Armutsrisiko?

Eine bremische Bestandsaufnahme von Erwerbsmustern in Familien.

Nr. 2 | 2013

Sommer, Jörg, Alexander Matysik und Martin Leusch: Geförderte Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit.

Ausgangslage – Subjektive Wahrnehmungen – Perspektiven.

Nr. 3 | 2013

Benedix, Ulf, Gerlinde Hammer, Irena Medjedovic´ und Esther Schröder:

Arbeitskräftebedarf und Personal-entwicklung in der Pflege – eine Erhebung im Land Bremen.

Nr. 4 | 2013

Kathmann, Till und Irene Dingeldey: Prekarisierung berufsfachlich qualifizierter Beschäftigung?

Eine Analyse der Arbeitsbedingungen von medizinischen Fachangestellten.

Nr. 5 | 2013

Matysik, Alexander, Martin Leusch und Günter Warsewa:

Bildungszielplanung in der Arbeitsförderung. Struktur und Funktion im Land Bremen.

Nr. 6 | 2013

Benedix, Ulf und Irena Medjedović: Gute Arbeit und Strukturwandel in der Pflege.

Gestaltungsoptionen aus Sicht der Beschäftigten.

Nr. 7 | 2014

Matysik, Alexander, Christian Wessel und Ulrich Heisig: Gute Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst?

Bedingungen und Strategien des Bremer Senats zur Gewinnung von Nachwuchskräften.

Kindertagesbetreuung zwischen Armutsprävention und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Ein tiefgreifender Aufgaben- und Funktionswandel vollzieht sich in Deutschland in der Kindertagesbetreuung. Der Ausbau der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung wird mit sozial-, bevölkerungs-, arbeitsmarkt-, integrations- oder gleichstellungspolitischen Argumenten begründet. Notwendig erscheint ein sozialpolitischer Pfadwechsel vom subsidiären zum solidarischen Sozialstaat. Mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung werden zwei wesentliche Ziele verfolgt: die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die kind- und familienbezogene Armutsprävention.

Vor allem die Großstädte stehen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung vor besonderen Herausforderungen. Die Autoren vergleichen die Städte Bremen, Nürnberg und Dresden. Die Untersuchung zeigt, dass gegenwärtig zwischen den Großstädten und den Bundesländern erhebliche Unterschiede im Bereich der Kindertagesbetreuung bestehen. Notwendig sind deshalb weiterhin gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen für den notwendigen quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung.

ROLF PRIGGE | RENÉ BÖHME

