

Masse *plus* Klasse?

**Strukturelle Hürden beim qualitativen Ausbau
der Kindertagesbetreuung**

Henrik Egbert & Andreas Hildenbrand

30. September 2014

Für eine bessere Kindertagesbetreuung

Die gesellschaftliche Bedeutung von Kindertagesbetreuung (im Sinne von Betreuung, Bildung und Erziehung) ist in Deutschland erkannt worden. Ihr quantitativer und qualitativer Ausbau wird von Bund, Ländern und Kommunen einhellig vertreten. In den letzten Jahren hat jedoch – trotz erheblicher Anstrengungen aller Beteiligten – weder die Quantität noch die Qualität des Kindertagesbetreuungsangebots im gewünschten Tempo zugenommen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2012a) führt dazu drei Gründe an: „die finanzielle Situation vieler Kommunen, den gesteigerten Bedarf an qualifizierten Fachkräften sowie die Frage der Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung“.

Um den Ausbau zu beschleunigen und die zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbarte Kombination aus Angebotsquantität und -qualität zu erreichen, hat das BMFSFJ (2012b) ein „Zehn-Punkte-Programm“ vorgelegt. In diesem Programm werden Maßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus genannt. Insbesondere wird auf die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften abgestellt. Eine Expertengruppe für die Fachkräftegewinnung des Bundes und der Länder (BMFSFJ 2012c) hat ergänzende Empfehlungen gegeben, wie Fachkräfte gewonnen oder aktiviert werden können. Im Koalitionsvertrag finden sich ebenfalls Aussagen zum qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (CDU, CSU und SPD 2013). Ein Gesetz zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung ist geplant. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt vor. In den Medien heißt es, die Inhalte seien strittig. Der Evaluationsbericht der Bundesregierung legt nahe (BMFSFJ 2014), dass die Ziele bisher nicht erreicht worden sind.

Es wird hier argumentiert, dass strukturelle Hürden bestehen, die sich negativ auf die Qualität der Kindertagesbetreuung auswirken können. Strukturelle Hürden sind sowohl die Finanzierungsstrukturen auf Seiten der Anbieter von Kindertagesbetreuung als auch die Strukturen auf den Arbeitsmärkten für Fachkräfte.

Ein gesellschaftliches Überdenken bestehender Strukturen und dazugehöriger Institutionen ist ratsam, wenn nicht nur die Quantität der Kindertagesbetreuung, sondern auch deren Qualität – im Sinne pädagogischer Qualität des Personals – verbessert werden soll. Es werden fünf Problemfelder aufgezeigt (vgl. auch Egbert und Hildenbrand 2014), deren Berücksichtigung bei der aktuellen politischen Diskussion geboten erscheint, um das gesellschaftliche Ziel einer umfassenden und qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung zu erreichen.

Die Finanzierung des Angebots

In Deutschland kann Kindertagesbetreuung sowohl objekt- als auch subjektbezogen erfolgen (§ 74 und § 77 Kinder- und Jugendhilfegesetz). Während die Anbieter von Kindertagesbetreuung (die Träger) bei der objektbezogenen Finanzierung direkt gefördert werden, setzt die subjektbezogene Finanzierung bei den Nachfragern (den Eltern) an. In den Ländern werden unterschiedliche Mischformen angewandt, allerdings orientieren sich Flächenländer stärker an der objektbezogenen Finanzierung und Stadtstaaten an der subjektbezogenen Finanzierung.

Ein *erstes Problem* kann aus der objektbezogenen Finanzierung abgeleitet werden. Bei dieser Finanzierungsform wird das Angebot an Kindertagesbetreuung von der öffentlichen Hand administrativ bestimmt, sodass die Präferenzen der Eltern bei der Angebotsplanung möglicherweise nur ungenügend berücksichtigt werden. Werden die Präferenzen der Eltern nicht vollständig berücksichtigt, entstehen Ineffizienzen daraus, dass das Angebot nicht zu den Präferenzen der Nachfrager passt. Eine systematischere und kleinräumigere Einbeziehung von Präferenzabfragen bei Eltern – wie den vom Deutschen Jugendinstitut durchgeführten Befragungen – und deren Evaluation könnte dieses Problem mildern. Eine weitere Option wäre die stärkere Implementierung von subjektbezogenen Finanzierungsformen beispielsweise in Form von Gutscheinsystemen. Hierbei könnte auf Erfahrungen in Berlin und Hamburg zurückgegriffen werden.

Ein *zweites Problem* besteht im Auseinanderfallen von Kosten und Nutzen. Während die Kommunen den größten Finanzierungsanteil übernehmen, entstehen die quantifizierbaren Nutzen einer qualitativ besseren Kinderbetreuung überkommunal in Form von vergleichsweise höheren Bildungsrenditen. Dies sind beispielsweise vergleichsweise höhere Steuereinnahmen, die dem Bund und den Ländern zufallen, und vergleichsweise höhere Beiträge, die den Sozialversicherungen zufließen (Sell 2007, 2009, 2012). Folglich besteht kein optimaler Anreiz für Kommunen, da sie selbst kaum direkte finanzielle Rückflüsse einer qualitativ besseren Kindertagesbetreuung erzielen. Demnach ist es naheliegend, dass sie bei der Auswahl von Anbietern sparen und Qualitätsaspekte zurückstellen. Mit einer direkten Beteiligung des Bundes an der Finanzierung zur Entlastung der Kommunen ist in den letzten Jahren auf dieses Problem reagiert worden. Dieser Ansatz sollte kurzfristig weiterverfolgt werden. Daran knüpft der aktuelle

Gesetzentwurf der Bundesregierung zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung an.

Ein *drittes Problem* besteht in den Strukturen auf der Angebotsseite. Regional haben Anbieter häufig eine monopol- oder oligopolähnliche Stellung: Das Kindertagesbetreuungsangebot wird von vergleichsweise wenigen Trägern bereitgestellt. Dieses Problem tritt eher in bevölkerungsschwachen Regionen als in Städten und Ballungsräumen auf. Etwa ein Drittel der Träger sind öffentliche Träger und fast zwei Drittel der Träger sind freie nichtgewerbliche Träger. Zu den größten freien nichtgewerblichen Trägern gehören die Kirchen und die Wohlfahrtsverbände. Daneben existieren freie gewerbliche Träger. Sie stellen jedoch nur eine Randgröße in Bezug auf das Kinderbetreuungsangebot dar, obwohl deren Förderung seit 2005 durch die Kommunen prinzipiell möglich ist und hierfür in mehreren Ländern auch Optionen bestehen (Spieß 2010). Die relativ geringe Anzahl an Trägern schränkt somit die Angebotsvielfalt – das heißt die Wahlmöglichkeiten der Eltern – ein.

Für das Nischendasein existieren mögliche Ursachen. Einerseits können für den sehr geringen Anteil freier gewerblicher Träger hohe Fixkosten angeführt werden, die kleineren Trägern die Angebotserstellung erschweren. Größere Träger profitieren dagegen von einer Fixkostendegression und von Skaleneffekten. Andererseits kann der geringe Anteil freier gewerblicher Träger auch auf Widerständen der anderen Träger beruhen. Widerstände können Behauptungen sein, dass freie gewerbliche Träger per se eine geringere Qualität anbieten (Spieß 2010), oder Zulassungsbeschränkungen, die durch die Kommunen aufgebaut werden. Öffentliche und freie nichtgewerbliche Träger können insbesondere dann ein Interesse haben, ihre Dominanz bei der Angebotserstellung zu behaupten, wenn sie dadurch ihre Ausgaben – speziell ihre Personalkosten – niedrig halten können. Bleiben die Strukturen auf Anbieterseite bestehen, haben Nachfrager geringere Wahlmöglichkeiten, und es besteht keine Veranlassung für die öffentlichen und freien nichtgewerblichen Träger, ihre Ausgaben für eine bessere Angebotsqualität zu erhöhen. Möglicherweise führen gerade die angebotsorientierte Finanzierung und die weitgehende Festlegung auf öffentliche und freie nichtgewerbliche Träger zu einer Einschränkung der Angebotsqualität (Egbert und Hildenbrand 2012). Eine Nichtdiskriminierung freier gewerblicher Träger bei der Förderung könnte langfristig deren Anteil erhöhen und durch eine größere Angebotsvielfalt den Nachfragern Wahlmöglichkeiten eröffnen. Davon könnten auch positive Effekte auf die Angebotsqualität aller Anbieter ausgehen.

Die bisher genannten strukturellen Probleme werden seit längerem diskutiert (Sell 2007, 2009, 2012; Spieß 2010, 2012, 2013), jedoch bedarf es zusätzlich einer Beachtung der Strukturen auf den

Arbeitsmärkten für Fachkräfte. Dazu werden zwei weitere Problembereiche in Bezug auf die Qualifizierung des eingesetzten Personals aufgezeigt.

Die Märkte für Fachkräfte

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2006) und die Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) (2009) weisen auf den Zusammenhang zwischen Fachkräftequalität und Qualität der Kindertagesbetreuung hin. Für die EACEA (2009) stellt eine hochwertige Ausbildung der Fachkräfte den besten Weg zur Qualitätssicherung dar. Sie schlägt vor, die Fachkräftequalität zu verbessern, um dadurch die Angebotsqualität zu erhöhen. Die OECD (2012) argumentiert in ihrem Bericht über den Stand der Kindertagesbetreuung ähnlich: Entscheidend für die Angebotsqualität ist, dass neben geringer qualifizierten Fachkräften auch höher qualifizierte Fachkräfte beschäftigt werden. Für den qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung wird folglich eine ausreichende Menge an optimal qualifizierten Fachkräften benötigt.

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass in Deutschland die Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung sehr selten über einen einschlägig qualifizierenden Hochschulabschluss verfügen. Mehr als zwei Drittel der Beschäftigten wurden als Erzieherinnen und Erzieher an Fachschulen ausgebildet (BMFSFJ 2014). Wird unterstellt, dass die Angebotsqualität maßgeblich von der Höhe und Qualität der Ausbildung der eingesetzten Beschäftigten abhängt, ergeben sich daraus Folgerungen: Erstens sollte das bereits eingesetzte Personal kontinuierlich weiterqualifiziert werden. Zweitens sollte auch Personal mit einschlägigen Hochschulabschlüssen beschäftigt werden. Wird dieser Qualitätsaspekt noch mit dem Quantitätsaspekt verbunden, so müssten drittens sowohl die Anzahl der Aus- und Weiterbildungsplätze an Fachschulen als auch die Anzahl an Studienplätzen in einschlägigen Studiengängen zunehmen.

Zum ersten Punkt kann festgehalten werden, dass durch die Sensibilisierung für die Thematik die Weiterqualifizierung der Beschäftigten inzwischen die notwendige Aufmerksamkeit gefunden hat (Expertengruppe Berufsbegleitende Weiterbildung 2013; Tietze et al. 2012; vbw 2012). Zum zweiten Punkt kann konstatiert werden, dass ein Mangel an ausgebildeten Fachkräften und Fachschulabsolventen besteht, um die Angebotserweiterung zu realisieren (BMFSFJ 2014). Dieses Problem ist erkannt worden, und Lösungsmöglichkeiten werden diskutiert (BMFSFJ 2012c; BMFSFJ 2014), jedoch steht nicht immer der Qualitätsaspekt im Vordergrund. Monetäre Anreize, die zu einer Absenkung der Ausbildungskosten führen (Leygraf 2012), wie auch höhere Entlohnungen sind geeignete Maßnahmen, um das Berufsfeld langfristig attraktiver zu gestalten.

Zentral ist in Bezug auf die langfristige Qualitätssicherung allerdings der dritte Punkt, die Zunahme der Beschäftigung qualifizierter Hochschulabsolventen in der Kindertagesbetreuung. Die Anzahl der einschlägigen Studiengänge ist in den letzten Jahren gestiegen (Kirstein et al. 2012). Allerdings reichen die mit den gegenwärtigen Kapazitäten an Hochschulen ausgebildeten Fachkräfte nicht aus, um kurz- oder mittelfristig eine zahlenmäßig bedeutende Gruppe von Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung bereitzustellen (vbw 2012). Zudem ergibt sich ein weiteres Hindernis: Diejenigen, die sich für ein einschlägiges Studium entschieden und dieses abgeschlossen haben, können nur dann einen positiven Effekt auf die Angebotsqualität haben, wenn sie sich tatsächlich für eine Stelle in der Kindertagesbetreuung entscheiden.

Ein *viertes Problem* besteht nun darin, dass der Lohn von Fachkräften, die bei öffentlichen Trägern angestellt sind, tarifiert ist. Gegenwärtig ist das Einkommen von in der Kindertagesbetreuung beschäftigten Fachkräften mit anderen Berufsgruppen ohne Hochschulabschluss vergleichbar. Es ist aber wesentlich niedriger als in anderen pädagogischen Berufen, die eine Hochschulausbildung erfordern. Für einschlägige Hochschulabsolventen kann die Lohndifferenz, beispielsweise zu Grundschullehrern, die bei vergleichbarer Qualifikation wesentlich besser entlohnt werden, einen Anreiz darstellen, nicht in der Kindertagesbetreuung zu arbeiten, sondern in ein anderes Berufsfeld zu wechseln. Deshalb wäre eine Erhöhung des Tariflohns für Beschäftigte mit Hochschulabschluss notwendig (vbw 2012; Spieß 2010). Dies würde erstens Anreize für Fachkräfte setzen, nach einer Fachschulausbildung zusätzlich einen Hochschulabschluss zu erwerben, zweitens würde das Berufsfeld ganz allgemein für Menschen mit Hochschulzugangsberechtigung attraktiver. Allerdings sind gegen eine Anhebung der Löhne auch Widerstände zu erwarten, insbesondere von den öffentlichen und freien nichtgewerblichen Trägern. Höhere Löhne führen für diese unmittelbar zu höheren Kosten, wenn keine Gegenfinanzierung stattfindet oder bei anderen Ausgaben gespart wird.

Ein *fünftes Problem* leitet sich daraus ab, dass öffentliche und freie nichtgewerbliche Träger ebenfalls als Akteure auf dem Ausbildungsmarkt für Fachkräfte auftreten. Der Ausbildungsmarkt für Fachkräfte wird von zwei Anbietergruppen dominiert: von Fachschulen für Sozialpädagogik in öffentlicher Trägerschaft und – vor allem in den westlichen Ländern – von staatlich anerkannten Fachschulen in kirchlicher Trägerschaft (Janssen 2010; Leygraf 2012). Damit ist es für öffentliche und freie nichtgewerbliche Träger rational, auf die Einstellung von qualifizierten Hochschulabsolventen nicht nur aufgrund vergleichsweise höherer Löhne zu verzichten, sondern auch um die von denselben Trägern ausgebildeten Fachkräfte zu beschäftigen. Eine stärkere Konkurrenz durch Hochschulen auf dem Ausbildungsmarkt für Fachkräfte liegt also keineswegs im Interesse aller Träger.

Handlungsempfehlungen

In der aktuellen politischen Diskussion werden die genannten Probleme – teilweise seit mehr als zehn Jahren – diskutiert, und partiell bestehen sogar Lösungsansätze. Allerdings wäre ein generelles Überdenken der bestehenden Strukturen *im Gesamtkontext* notwendig, wenn langfristig die Qualität der Kindertagesbetreuung verbessert werden soll. Es geht weder um eine komplette Neustrukturierung noch um eine breite Akademisierung der Kindertagesbetreuung. Jedoch sollten freie gewerbliche Anbieter nicht diskriminiert werden, die Angebotsvielfalt sollte als Chance für Qualitätsverbesserungen erkannt werden, monetäre Anreize auf Arbeitsmärkten sollten geschaffen werden, und der Bund sollte die Kommunen weiterhin entlasten. Der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung knüpft lediglich an der Entlastung an. Insgesamt greift er derzeit noch zu kurz.

Literatur

BMFSFJ (2012a): Einigkeit von Bund, Ländern und Kommunen beim Kita-Ausbau. Frühe Förderung muss oberste Priorität haben, Pressemitteilung vom 30.05.2012, Berlin, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Dass. (2012b): „Kindertagesbetreuung 2013“. 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot, Berlin, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Dass. (2012c): Empfehlungen zur Fachkräftegewinnung in der Kindertagesbetreuung: Eine Handreichung der Expertengruppe im Rahmen des 10-Punkte-Programms „Bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung 2013“ der Bundesregierung, Berlin, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Dass. (2014): Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Berlin, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, Bundesregierung

EACEA Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (2009): Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa. Ein Mittel zur Verringerung sozialer und kultureller Ungleichheiten, Brüssel

- Egbert, H./Hildenbrand, A. (2012): Der Coupon-Handelsansatz als Modell für eine subjektbezogene Finanzierung der Kinderbetreuung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 232(2), 116–128
- Dies. (2014): „Strukturelle Hemmnisse für den Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland.“ Sozialer Fortschritt (erscheint in Kürze)
- Expertengruppe Berufsbegleitende Weiterbildung (2013): Qualität in der Fort- und Weiterbildung von pädagogischen Fachkräften in Kindertageseinrichtungen, Deutsches Jugendinstitut/Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte
- Janssen, R. (2010): Die Ausbildung Frühpädagogischer Fachkräfte an Berufsfachschulen und Fachschulen. Eine Analyse im Ländervergleich, München, Deutsches Jugendinstitut e.V.
- Kirstein, N./Fröhlich-Gildhoff, K./Haderlein, R. (2012): Von der Hochschule an die Kita, München, Deutsches Jugendinstitut/Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte
- Leygraf, J. (2012): Struktur und Organisation der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern, München, Deutsches Jugendinstitut/Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte
- OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2006): Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, Paris
- Dies. (2012): Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care, Paris
- Sell, S. (2007): Neue Finanzierungsmodelle der Kinderbetreuung, in C. Henry-Huthmacher (Hrsg.), Kinder in besten Händen, Sankt Augustin/Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 159–172
- Ders. (2009): Finanzierungssysteme für Kindertageseinrichtungen aus ökonomischer Sicht, Recht der Jugend und des Bildungswesens, 57(1), 114–130
- Ders. (2012): Klasse und/oder Masse. Die Qualität von Kindertageseinrichtungen zwischen Theorie und Praxis, Aus Politik und Zeitgeschichte, 22–24/2012, 27–33
- Spieß C. K. (2010): Sieben Ansatzpunkte für ein effektiveres und effizienteres System der frühkindlichen Bildung in Deutschland, in Apolte, T./Vollmer, U. (Hrsg.), Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, 3–18
- Dies. (2012). Eine ökonomische Perspektive auf das deutsche System frühkindlicher Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte, 22–24/2012

Dies. (2013): Investitionen in Bildung. Frühkindlicher Bereich hat großes Potential, DIW-Wochenbericht, 80(26), 40–47

Tietze, W./Becker-Stoll, F./Bensel, J./Eckhardt, A./Haug-Schnabel, G./Kalicki, B./Leyendecker, B. (Hrsg.) (2012): NUBBEK: Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit – Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick, Berlin, PädQUIS

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. [vbw] (Hrsg.) (2012): Professionalisierung in der Frühpädagogik. Qualifikationsniveau und -bedingungen des Personals in Kindertagesstätten, Münster, Waxmann