



Munich Personal RePEc Archive

# **Structural impediments to the enlargement and improvement of early childhood education and care services in Germany**

Egbert, Henrik and Andreas, Hildenbrand

Hochschule Anhalt, Justus-Liebig-Universität Gießen

6 December 2012

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/45626/>

MPRA Paper No. 45626, posted 28 Mar 2013 21:50 UTC

**Strukturelle Hemmnisse  
für den Ausbau der Kindertagesbetreuung  
in Deutschland\***

*Henrik Egbert*

Hochschule Anhalt  
Fachbereich Wirtschaft  
Volkswirtschaftslehre

Strenzfelder Allee 28  
06406 Bernburg  
Deutschland

[h.egbert@wi.hs-anhalt.de](mailto:h.egbert@wi.hs-anhalt.de)

*Andreas Hildenbrand*

Justus-Liebig-Universität Gießen  
Fachbereich Agrarwissenschaften,  
Ökotoxikologie und Umweltmanagement (IBAE)

Senckenbergstraße 3  
35390 Gießen  
Deutschland

[andreas.hildenbrand@agrار.uni-giessen.de](mailto:andreas.hildenbrand@agrار.uni-giessen.de)

28. März 2013

\* Eine frühere Version dieses Aufsatzes liegt als MAGKS Joint Discussion Paper (Nr. 50-2012) vor.

# **Strukturelle Hemmnisse für den Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland**

**Zusammenfassung:** Der schleppende quantitative und qualitative Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland wird von uns als Anlass genommen, die gegenwärtige Finanzierungsstruktur und deren Anreize für die Marktteilnehmer im Bereich Kindertagesbetreuung zu untersuchen. Dazu wird die politische Fokussierung auf die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften analysiert. Zudem werden die Strukturen, die den finanziellen Mitteleinsatz bei der Angebotserstellung beeinflussen, im Hinblick auf den Angebotsausbau hinterfragt. Wir argumentieren auf der Basis ökonomischer Theorien, dass die gegenwärtige Finanzierungsstruktur und die Struktur der Arbeitsmärkte für Fachkräfte für die Anbieter von Kindertagesbetreuung ungenügende Anreize setzen, um die vereinbarte Kombination aus Angebotsquantität und Angebotsqualität im vorgegebenen Tempo zu erreichen. Wir zeigen auf, dass auch das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgelegte Zehn-Punkte-Programm zum Ausbau der Kindertagesbetreuung diese Hemmnisse nur unzureichend aufgreift.

**Schlüsselwörter:** Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung; FBBE; Kindertagesbetreuung; Finanzierung der Kindertagesbetreuung; Qualität des Personals

# **Structural impediments to the enlargement and improvement of early childhood education and care services in Germany**

**Abstract:** In the recent years, the quantitative enlargement and qualitative improvement of early childhood education and care (ECEC) services have had a rather sluggish progress in Germany. On the basis of economic theories, we investigate the structure of the ECEC financing system and its incentives for the market participants. In particular, we address the recent political issue on the improvement of staff education and advanced training. We show that the present structure of financing ECEC together with the structures of the labor markets for qualified staff lack incentives to improve the quantity and the quality of ECEC services. The program for the enhancement of ECEC services recently published by the Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth tackles these problems only insufficiently.

**Keywords:** early childhood education and care; ECEC; child day care; funding of child day care; staff quality

# 1. Einleitung<sup>1</sup>

Der quantitative und qualitative Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland wird einerseits vom Bund, von den Ländern und von den Kommunen einhellig vertreten (*BMFSFJ* 2012a). Andererseits nimmt weder die Quantität noch die Qualität des Kindertagesbetreuungsangebots im von den politischen Entscheidungsträgern vorgegebenen Tempo zu.<sup>2</sup> Kristina Schröder, Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, führt dafür drei Gründe an: „die finanzielle Situation vieler Kommunen, der gesteigerte Bedarf an qualifizierten Fachkräften sowie die Frage der Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung“ (*BMFSFJ* 2012a).

Um den Ausbau zu beschleunigen und die zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbarte Kombination aus Angebotsquantität und Angebotsqualität zu erreichen, hat das *BMFSFJ* (2012b) im Mai 2012 ein Zehn-Punkte-Programm vorgelegt (siehe Anhang), in dem Maßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus und der Erreichung der Vereinbarungen genannt werden. In diesem Programm wird vor allem auf die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften abgestellt: Zusätzliche Fachkräfte sollen aus- und weitergebildet werden, indem die Ausbildungskapazitäten gesteigert werden und die Fachkräftevergütung erhöht wird. Zudem ist geplant, weitere finanzielle Mittel einzusetzen und den gesamten Mitteleinsatz unter den Gesichtspunkten der Effizienz und Zweckgerichtetheit zu prüfen.

Im Folgenden untersuchen wir, inwieweit der quantitative und qualitative Ausbau der Kindertagesbetreuung durch eine Steigerung der Ausbildungskapazitäten und durch eine Erhöhung der Fachkräftevergütung vorangetrieben werden kann. Wir analysieren die allgemeine Fokussierung auf die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften (Abschnitt 2) und hinterfragen die Strukturen, die den Einsatz der finanziellen Mittel beeinflussen (Abschnitt 3). Wir zeigen dabei, dass die gegenwärtige Finanzierungsstruktur darauf schließen lässt, dass zu wenig Anreize für die Anbieter von Kindertagesbetreuung bestehen, um die vereinbarte Kombination aus Angebotsquantität und Angebotsqualität im vorgegebenen Tempo zu erreichen. Ferner verweisen wir auf Reformvorschläge, deren Umsetzung zielführend sein kann. Wir schließen mit einer Zusammenfassung unserer Ergebnisse und geben einen Ausblick (Abschnitt 4).

---

<sup>1</sup> Für wertvolle Hinweise zu früheren Versionen dieses Aufsatzes danken wir Max Albert und Rainer Kühl.

<sup>2</sup> Dass aufgrund der historischen Entwicklung die Ausgangssituation und der Zielerreichungsgrad in den jeweiligen Bundesländern unterschiedlich sind (vgl. *Bock-Famulla und Große-Wöhrmann* 2010), beeinträchtigt unsere Argumentation in Bezug auf die Strukturen nicht. Die Analyse mag auf einige Bundesländer und Kreise stärker als auf andere zutreffen.

## 2. Fachkräftequalität, Angebotsqualität und ökonomische Wohlfahrt

Sowohl die *OECD* (2006) als auch die *EACEA* (2009) weisen in ihren Berichten über den Stand der Kindertagesbetreuung<sup>3</sup> auf den Zusammenhang zwischen Fachkräftequalität und Angebotsqualität hin. Für die *EACEA* (2009: 16) stellt die Ausbildung der Fachkräfte den besten Weg zur Qualitätssicherung dar. Sie schlägt vor, die Fachkräftequalität zu verbessern, um die Angebotsqualität zu erhöhen. Die *OECD* (2012) argumentiert in ihrem aktuellen Report über den Stand der Kindertagesbetreuung ähnlich. Sie schränkt diesen Vorschlag jedoch ein: Entscheidend für die Angebotsqualität ist, dass neben geringer qualifizierten Fachkräften auch höher qualifizierte Fachkräfte in einer Kindertagesbetreuungseinrichtung beschäftigt werden (*OECD* 2012: 144–152; vgl. auch *Sammons* 2010; *Schmidt* 2005). Für *OECD* und *EACEA* (2009: 17) wird im Idealfall eine Angebotsqualität erreicht, bei der jedes Kind in die Lage versetzt wird, das gesamte Spektrum der Bildungsangebote, die sich im Primar- und Sekundarbereich eröffnen, zu nutzen. Unter Angebotsqualität wird demnach insbesondere die *pädagogische Qualität* des Kindertagesbetreuungsangebots verstanden.<sup>4</sup>

Der Zusammenhang zwischen Fachkräftequalität und Angebotsqualität kann mit Hilfe der Humankapitaltheorie (*Schultz* 1961, 1963; *Becker* 1962, 1964) erklärt werden. In der Humankapitaltheorie wird davon ausgegangen, dass sich Investitionen in die Aus- und Weiterbildung von Menschen positiv auf deren zukünftige Produktivität auswirken. Gilt diese Beziehung auch für die Fachkräfte, die in Kindertagesbetreuungseinrichtungen beschäftigt sind, dann ist die Angebotsqualität hoch, wenn die Fachkräfte über viel Humankapital verfügen. Diese Hypothese hat sich weitgehend bewährt (*Siraj-Blatchford* 2010). Unter anderem ist ein zentraler Indikator für die Höhe oder Güte des erworbenen Humankapitals der höchste berufsqualifizierende Abschluss.

In Deutschland verfügt das Gros der in Kindertagesbetreuungseinrichtungen Beschäftigten über einen Ausbildungsabschluss.<sup>5</sup> Die Ausbildung findet in Ausbildungsstätten statt, die in der Regel

---

<sup>3</sup> Anstelle von frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) sprechen wir verkürzt von Kindertagesbetreuung.

<sup>4</sup> Mit pädagogischer Qualität sind die Dimensionen „Bildung“ und „Erziehung“ gemeint. Die Dimension „Betreuung“ vervollständigt die Dimensionen der Angebotsqualität. Unter Qualität fassen wir nachfolgend insbesondere die Struktur- und Prozessqualität der Kinderbetreuung zusammen (vgl. zur Darstellung *Tietze et al.* 2012).

<sup>5</sup> Siehe für eine detaillierte Analyse *Dreyer* (2010: 282-287) und *Janssen* (2010).

dem tertiären Bildungsbereich angehören.<sup>6</sup> Nur ein kleiner Teil der Beschäftigten verfügt über einen Hochschulabschluss. Im Jahr 2007 hatten lediglich 3,4 Prozent der in Kinderbetreuungseinrichtungen Beschäftigten einen Hochschulabschluss (*Oberhuemer und Schreyer* 2010: 81). Im Jahr 2010 waren es 5,5 Prozent (*IAB* 2012).<sup>7</sup> In Belgien, Frankreich und Korea hatten 100 Prozent, in Mexiko 70 Prozent, in Dänemark 65 Prozent und in Schweden 50 Prozent der Beschäftigten einen Hochschulabschluss (*OECD* 2006: 145). Die *OECD* (2006: 340) konstatiert, dass das Ausbildungsniveau der Fachkräfte in Deutschland im Vergleich zu den anderen Staaten niedrig ist (vgl. ergänzend *OECD* 2004). Dieser empirische Befund kann entsprechend der Humankapitaltheorie wie folgt interpretiert werden: Aufgrund des relativ niedrigen Ausbildungsniveaus ist die Produktivität der Fachkräfte in Deutschland vergleichsweise niedrig. Die Angebotsqualität ist deshalb in Deutschland niedriger als in den anderen Staaten (vgl. auch die Diskussion in *vbw* 2012: 27-32; vgl. zusätzlich *Tietze et al.* 2012).

Die Aussagen der Humankapitaltheorie lassen sich auch auf die Kinder anwenden. Investitionen in die Aus- und Weiterbildung von Kindern wirken sich positiv auf deren zukünftige Produktivität aus. Weil die Humankapitalbildung schon in den ersten Lebensjahren einsetzt und Investitionen in das Humankapital während der Vorschulphase besonders produktivitätssteigernd (gemessen an der Bildungsrendite) sind (*Heckman and Masterov* 2007)<sup>8</sup>, erscheinen Investitionen zur Erhöhung der Angebotsqualität besonders geeignet, um die ökonomische Wohlfahrt zu steigern. Wird erst später in die Aus- und Weiterbildung von Kindern investiert, müssen mehr finanzielle Mittel aufgewendet werden, um entsprechende Bildungsrenditen zu erzielen. Wird darüber hinaus unterstellt, dass nicht nur die Bildungsrenditen steigen, sondern auch positive Externalitäten existieren, steigt die ökonomische Wohlfahrt noch stärker. Positive Externalitäten sind beispielweise eine vergleichsweise niedrigere Kriminalitätsrate und eine relativ geringere Inanspruchnahme der Sozialsysteme.<sup>9</sup>

Das politische Ziel eines quantitativen und qualitativen Ausbaus der Kindertagesbetreuung kann also ökonomisch erklärt werden. Als Folge des Ausbaus ist mit einem Anstieg der ökonomischen Wohlfahrt zu rechnen. Politische Entscheidungsträger, die ein Interesse am Fortbestand ihrer

---

<sup>6</sup> Bei den Ausbildungsstätten handelt es sich überwiegend um Fachschulen/Fachakademien. Sie gehören dann dem tertiären Bildungsbereich an, wenn die Bildungsgänge mindestens 2.400 Unterrichtsstunden aufweisen.

<sup>7</sup> Im Gegensatz zum *IAB* weist die *vbw* (2012) für das Jahr 2010 nur einen Anteil von 3,5 Prozent aus.

<sup>8</sup> *Doyle et al.* (2009) gehen mit ihrer *antenatal investment hypothesis* weiter. Für sie sind Investitionen in das Humankapital während der Vorgeburtsphase sogar noch produktivitätssteigernder.

<sup>9</sup> Diese Argumentation schließt natürlich nicht das Wohl des Kindes aus. Der Formulierung von *Tietze et al.* (2012: 3), dass „[v]on einer qualitativ guten Bildung, Betreuung und Erziehung im frühen Kindesalter [...] positive Impulse für das Wohlbefinden und die Persönlichkeitsentwicklung von jungen Kindern“ zu erwarten sind, stimmen wir uneingeschränkt zu.

politischen Mandate haben, werden den Ausbau mittragen, wenn ihre Wähler an der ökonomischen Wohlfahrt interessiert sind. Sind die politischen Entscheidungsträger zudem selbst an der ökonomischen Wohlfahrt interessiert, verfügen sie über einen weiteren Anreiz. Diesen Anreiz haben auch administrative Entscheidungsträger, die über keine politischen Mandate verfügen: Typischerweise profitieren sie von einer gestiegenen Wohlfahrt, da wenigstens ein Teil des gestiegenen Steueraufkommens ihnen zufließt.

Da die Angebotsqualität, wie oben aufgezeigt, insbesondere dann hoch ist, wenn die in der Kindertagesbetreuungseinrichtungen Beschäftigten über viel Humankapital verfügen, werden sich rationale politische und administrative Entscheidungsträger auf die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften konzentrieren. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidungsträger am quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung interessiert sind. Dass im Zehn-Punkte-Programm des *BMFSFJ* (2012b) insbesondere auf die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften abgestellt wird, überrascht somit nicht. Die Fokussierung auf die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften erscheint unter dem Aspekt der ökonomischen Wohlfahrt wünschenswert.

### 3 Finanzierungsstruktur und Anreize

Wir nehmen nachfolgend an, dass die Entscheidungsträger am quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung interessiert sind. Da die Entscheidungsträger ausbauen wollen, können die Hemmnisse für den Ausbau der Kindertagesbetreuung nicht bei ihnen liegen, sondern müssen etwas anderem geschuldet sein. Wir sehen die gegenwärtige Finanzierungsstruktur als eine zentrale Ursache dafür an, dass weder die Quantität noch die Qualität des Kindertagesbetreuungsangebots im von den politischen Entscheidungsträgern vorgegebenen Tempo zunimmt.<sup>10</sup> Die Finanzierungsstruktur der Kindertagesbetreuung bietet derzeit zu wenig Anreize für die Marktteilnehmer, das Angebot zu erhöhen oder zu verbessern. Marktteilnehmer sind die Anbieter von Kindertagesbetreuung, die Nachfrager, die potentiellen und aktuellen Fachkräfte, sowie die öffentliche Hand. Letztere finanziert die Träger teilweise oder vollständig. Wir gehen zunächst auf die Strukturen im Bereich der Finanzierung der Anbieter ein, anschließend auf Strukturen des Arbeitsmarktes für Fachkräfte.

---

<sup>10</sup> Prinzipiell kann auch das Volumen der Investitionen den schnellen Ausbau und damit die Zielerreichung beeinflussen. Wir erörtern diesen Aspekt hier nicht, weil eine Zielerreichung trotz einer Beteiligung des Bundes an den Investitionen nicht erreicht worden ist. Dies deutet darauf hin, dass es sich um strukturelle Probleme handelt, die von der Investitionshöhe weitgehend unabhängig sind.

### 3.1 Die Öffentliche Hand und die Anbieter

In Deutschland kann Kindertagesbetreuung sowohl objektbezogen (§74 Kinder- und Jugendhilfegesetz) als auch subjektbezogen (§77 Kinder- und Jugendhilfegesetz) erfolgen. Während die Anbieter von Kindertagesbetreuung (Träger) bei der objektbezogenen Finanzierung direkt gefördert werden, setzt die subjektbezogene Finanzierung bei den Nachfragern (Eltern) an. Im Gegensatz zu den Flächenländern, die sich nach wie vor überwiegend an der objektbezogenen Finanzierung orientieren, setzten die Stadtstaaten inzwischen vermehrt subjektbezogene Finanzierungselemente ein. Jedoch existiert in keinem der Länder eine Reinform der objekt- oder subjektbezogenen Finanzierung.

In den meisten Ländern tragen die Kommunen mehr als die Hälfte der Finanzierungslast. Die restlichen Mittel werden von den Ländern bereitgestellt oder über Elternbeiträge aufgebracht (vgl. *Wieland und Dohmen 2011: 61; Bertelsmann Stiftung 2011*). Neben der öffentlichen Hand und den Eltern beteiligen sich oft die Träger selbst an der Finanzierung ihres Kindertagesbetreuungsangebots. Im Ländervergleich erfolgt die spezifische Finanzierung der Kindertagesbetreuung auf sehr unterschiedliche Weise (vgl. *Bertelsmann Stiftung 2011*), was von *Sell (2007: 160)* treffend als „Finanzierungsmischmasch“ beschrieben wird. *Sell (2004; 2009: 119-120)* hat die fehlenden bzw. kontraproduktiven Anreize der Finanzierungsstruktur für Kommunen klar herausgearbeitet und mehrfach dargestellt. Das Grundproblem nach *Sell (2009: 119)* ist eine „föderale Finanzierungsverflechtungsfalle“, die von ihm beschrieben wird als ein „ausgeprägtes Auseinanderfallen von Kosten- und Nutzenträgerschaft mit Blick auf die Kinderbetreuung“. Die Kommunen übernehmen den größten Finanzierungsanteil im Vergleich zu Bund und Land, allerdings werden sie an den langfristigen Erträgen dieser Investitionen in die Humankapitalbildung nur gering beteiligt. Die ökonomischen Nutzen werden bei Bund und Ländern durch Steuereinnahmen und bei den Parafiski realisiert, nicht aber bei den Kommunen. *Sell (2009: 120)* folgert daraus, dass diese Anreize bei den Kommunen dazu führen, bei der Wahl der Anbieter zu sparen. Damit werden aber möglicherweise Qualitätsaspekte des Angebots ignoriert.

Mit der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Investitionen und Betriebskosten wird auf dieses Problem reagiert. Im Zehn-Punkte-Programm des *BMFSFJ (2012b)* wird das Problem des Auseinanderfallens von Kosten- und Nutzenträgerschaft in den Punkten 7 und 8 adressiert: Die Bundesbeteiligung soll durch zinsvergünstigte KfW-Kredite für Kommunen und Träger sowie den Einsatz derzeit nicht genutzter Mittel erhöht werden.

Ein grundsätzliches Problem besteht aber weiterhin in der objektbezogenen Finanzierung. Bei dieser wird das Kindertagesbetreuungsangebot von der öffentlichen Hand administrativ bestimmt, so dass die Präferenzen der Eltern bei der Angebotsplanung weitgehend ignoriert werden (vgl. bspw. *Spieß* 2002: 41). Aufgrund der Möglichkeit die Eltern bei der Erstellung des Angebots weitgehend unberücksichtigt zu lassen, können diese nur begrenzt das bereitgestellte Angebot in Quantität und Qualität beeinflussen. Hieraus entstehende Ineffizienzen können durch eine stärkere Beteiligung der Eltern bei der Angebotsplanung abgemildert werden. Eine Option ist eine stärkere Fokussierung auf die subjektbezogene Finanzierung des Angebots, wie sie in einigen Stadtstaaten und Kommunen inzwischen umgesetzt wird.

Da frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung als eine öffentliche Aufgabe verstanden wird, gilt das Subsidiaritätsprinzip: Kommunen können selbst als öffentliche Träger auftreten, soweit freie Träger kein Angebot bereitstellen (*vbw* 2012: 33; *Spieß* 2008: 5). Dieses ermöglicht den Kommunen, selektiv bei der Wahl der Anbieter vorzugehen, indem sie positiv oder negativ diskriminieren (vgl. *Sell* 2007: 161). Möglich ist dies, weil die Kommunen den Marktzugang für Träger von Kindertagesbetreuung kontrollieren können. Eine Folge ist auf regionaler Ebene das Entstehen monopol- und oligopolähnlicher Marktstrukturen.

Tatsächlich dominieren wenige Träger das Angebot an Kindertagesbetreuungsplätzen. Dieses sind zu circa einem Drittel öffentliche Träger (Kommunen und örtliche Träger) und zu circa zwei Drittel freie nichtgewerbliche Träger. Hierzu gehören als größte Trägerorganisationen Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Unter den freien Trägern stellen gewerbliche Träger bundesweit prozentual eine Randgröße in Bezug auf das Betreuungsangebot und die Beschäftigung dar (*Statistisches Bundesamt* 2011), obwohl deren Förderung durch die Kommunen seit 2005 prinzipiell möglich ist (*Spieß* 2010: 9) und in mehreren Ländern hierfür unterschiedliche Optionen geschaffen worden sind.

Eine mögliche Erklärung für den geringen Marktanteil gewerblicher Träger sind hohe Fixkosten. Hohe Fixkosten erschweren insbesondere kleineren Trägern den Marktzutritt. Größere Träger profitieren von der Fixkostendegression. Zudem können sie gegebenenfalls Skaleneffekte realisieren. Eine weitere mögliche Erklärung ist, dass öffentliche Träger und freie nichtgewerbliche Träger gegen eine Zulassung freier gewerblicher Träger Widerstände leisten. Als rationale Akteure haben diese Träger ein Interesse daran, ihre Dominanz zu behaupten, wenn es ihnen dadurch gelingt, ihre Ausgaben, insbesondere für die Angebotsqualität, niedrig zu halten. Findet kein oder nur wenig Wettbewerb um die Nachfrager statt, gibt es keinen oder nur wenig Druck auf die Träger, die Ausgaben zu erhöhen, um die Angebotsqualität zu verbessern.

Widerstände sind beispielsweise Behauptungen, dass freie gewerbliche Träger per se eine geringe Qualität anbieten. Diese Behauptung ist weitgehend haltlos, wie *Spieß* (vgl. 2010: 8-10) überzeugend darlegt. Möglicherweise führt gerade die angebotsorientierte Finanzierung und die Festlegung auf wenige öffentliche und freie Träger zu einer Einschränkung der Angebotsqualität, weil weder ein Wettbewerbsdruck bei der Angebotserstellung noch eine umfangreiche Beteiligung der Nachfrager existiert (vgl. *Egbert und Hildenbrand* 2012). Widerstände gegen private Anbieter können auch in Zugangsbeschränkungen bestehen, mit denen Kommunen den Marktzugang freien gewerblichen Anbietern erschweren oder verweigern.

In Bezug auf die Finanzierung der Kindertagesbetreuung werden verschiedene Reformansätze diskutiert. Mögliche Reformen werden beispielsweise von *Sell* (2007) akzentuiert. Sie zeichnen sich aus durch eine stärkere Berücksichtigung von Nachfragepräferenzen bei der Angebotsbereitstellung und einer stärkeren Orientierung an der Auslastung des Angebots.<sup>11</sup> Allerdings sieht *Sell* (2007: 166) eine konsequente Umorientierung in Richtung Subjektfinanzierung als nicht durchsetzbar an.<sup>12</sup> *Spieß* (2010) analysiert ebenfalls zentrale Probleme der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur und begründet die Forderung nach einer nachhaltigen Finanzierungsbeteiligung des Bundes. Sie weist ebenfalls auf die Möglichkeiten einer stärkeren Nachfrageorientierung durch eine Zweckbindung der Mittel im Kontext von Bundesgutscheinen hin (*Spieß* 2010: 7).

Im Zehn-Punkte-Programm des *BMFSFJ* (2012b) findet sich dazu nichts. Nur in Punkt 5 ist von einer „detaillierten Bedarfsermittlung vor Ort“ die Rede. Sie soll als Grundlage für die Ermittlung freier Kapazitäten und den Ausbau dienen. Auch wenn Punkt 5 keinesfalls als Abkehr von der objektbezogenen Finanzierung und Hinwendung zu einer subjektbezogenen Finanzierung interpretiert werden kann, so wird zumindest eine stärkere Berücksichtigung der Eltern bei der administrativen Bestimmung des Kindertagesbetreuungsangebots verlangt.

Während die erläuterten Probleme bei der Finanzierungsstruktur des Angebots in der wissenschaftlichen Literatur mehrfach diskutiert worden sind und im Zehn-Punkte-Programm nur teilweise aufgegriffen werden, werden die Strukturen auf dem Arbeitsmarkt für Fachkräfte bisher kaum diskutiert, allerdings im Zehn-Punkte-Programm überwiegend thematisiert. Wir diskutieren diesen Aspekt im nächsten Abschnitt.

---

<sup>11</sup> Vgl. vorgeschlagene Gutscheinmodelle, die eine stärkere Beteiligung der Nachfrage erlauben würden: *Kreyenfeld et al.* (2001), *Spieß* (2002), *Sell* (2007), *Diekmann et al.* (2008), *Egbert und Hildenbrand* (2012).

<sup>12</sup> *Sell* (2009) geht detailliert auf verschiedene miteinander verknüpfte Problembereiche der Finanzierung ein.

## 3.2 Fachkräfte

Wenn angenommen wird, dass die Entscheidungsträger am quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung interessiert sind, eine Erhöhung des Ausbildungsniveaus der Fachkräfte zentral für die Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung des Kindertagesbetreuungsangebots ist und keine anderen Hemmnisse existieren, dann müsste sowohl ein Ausbau der Kindertagesbetreuungsplätze als auch ein Ausbau der Fachschul- und Hochschulplätze beobachtet werden können. Während wir uns in Abschnitt 3.1 mit den Hemmnissen für den Ausbau der Kindertagesbetreuungsplätze befassen, indem wir implizit unterstellen, dass ein entsprechendes Fachkräfteangebot zur Verfügung steht, geben wir nun diese Annahme auf und untersuchen den Markt für Fachkräfte. Insbesondere gehen wir auf den Ausbau der Fachschul- und Hochschulplätze ein.

Tatsächlich ist die Anzahl der berufsqualifizierenden Studiengänge und mit ihnen die Anzahl der Studienplätze in den letzten Jahren gestiegen (vgl. *Viernickel 2008; Pasternack und Schulze 2010*). Allerdings werden die mit den gegenwärtigen Kapazitäten an Hochschulen ausgebildeten Fachkräfte keineswegs ausreichen, um kurz- oder mittelfristig eine zahlenmäßig bedeutende Gruppe von Beschäftigten auszubilden (*vbw 2012: 42-43*). Wollte man beispielsweise der Empfehlung des Aktionsrats Bildung (*vbw 2012: 13*) folgen und bis zum Jahr 2020 in jeder Kindertagesbetreuungseinrichtung *nur eine* Fachkraft mit Hochschulabschluss beschäftigen, müssten die im Jahr 2011 vorhandenen Ausbildungskapazitäten kurzfristig mindestens verdoppelt werden (*vbw 2012: 72-73*).

Eine Ursache für den schleppenden Ausbau der Ausbildungskapazitäten an Hochschulen besteht möglicherweise in der Struktur des Ausbildungsmarkts für Fachkräfte. Der Ausbildungsmarkt wird von zwei Anbietergruppen dominiert: von Fachschulen für Sozialpädagogik in öffentlicher Trägerschaft und – vor allen in den westlichen Ländern – von staatlich anerkannten Fachschulen in kirchlicher Trägerschaft (*Janssen 2010: 7-10*). Das heißt, ein Teil der Anbieter von Kindertagesbetreuungsplätzen, der – so wie andere Anbieter auch – auf dem Arbeitsmarkt Fachkräfte nachfragt, ist gleichzeitig ein Anbieter auf dem Ausbildungsmarkt für Fachkräfte. Ändern sich die Bedingungen auf einem dieser Märkte, wird unmittelbar der jeweils andere Markt und die Stellung der Akteure beeinflusst. Treten beispielsweise neue Anbieter wie Hochschulen in den Ausbildungsmarkt für Fachkräfte ein, können die alten Anbieter einen Teil der Nachfrage nach Ausbildung an die neuen Konkurrenten verlieren. Erkennen die bisherigen Anbieter eine Gefährdung ihrer Vorteile auf dem Markt für Kindertagesbetreuung, die in der oligopolistischen Marktstruktur

begründet sind (beispielsweise niedrige Löhne auf dem Arbeitsmarkt für Fachkräfte), dann sind Widerstände gegen den Ausbau der Ausbildungskapazitäten an Hochschulen wahrscheinlich.

Wenn beispielsweise die neue Konkurrenz durch die Hochschulen auf dem Ausbildungsmarkt bewirkt, dass das Ausbildungsangebot der Fachschulen zukünftig weniger stark nachgefragt wird, dann müssen die Träger der Fachschulen ihre gegenwärtige Ausbildungsqualität erhöhen, um die Marktposition zu halten. Dies führt (*ceteris paribus*) zu höheren Kosten für die Anbieter, da diese beispielsweise höher qualifiziertes Ausbildungspersonal einsetzen müssen. Alternativ können sie Marktanteile aufgeben, wodurch eine Personalfreisetzung notwendig wird. Insofern kann für den Ausbildungsmarkt für Fachkräfte argumentiert werden, dass eine Anhebung des berufsqualifizierenden Abschlusses *nicht* im Interesse öffentlicher und nichtgewerblicher freier Träger liegt. Widerstände gegen die Reformen sind wahrscheinlich. Widerstände sind insbesondere dann zu erwarten, wenn Reformen der Fachkräfteausbildung zu einem Anstieg der Löhne führen. Ein solcher Lohnanstieg ist dann mit einem Kostenanstieg bei allen Anbietern von Kindertagesbetreuung verbunden.

Denkbar ist, dass Bemühungen, die darauf abzielen, die Qualität des Fachpersonals durch einen höheren berufsqualifizierenden Abschluss zu erhöhen, auf dem Ausbildungsmarkt von den öffentlichen und den freien nichtgewerblichen Trägern, die auf beiden Märkten auftreten, unterlaufen werden, indem sie in ihrer Rolle als Arbeitgeber Fachkräfte mit Hochschulabschluss *nicht* nachfragen. Dies ist von Seiten der Anbieter von Kindertagesbetreuung rational, da sie sowohl zusätzliche Personalkosten vermeiden als auch das von ihnen selbst geschaffene Arbeitsangebot an Fachkräften (mit einem vergleichsweise niedrigeren berufsqualifizierenden Abschluss) bedienen können.

Sind potentielle Fachkräfte rational, werden sie bei der Wahl ihrer Ausbildung den Erwartungsnutzen einer Ausbildung berücksichtigen. Dieser ist (unter anderem) abhängig vom erwarteten Einkommen, welches mit einem Ausbildungsabschluss erzielt werden kann. Gegenwärtig ist das Einkommen von in der Kindertagesbetreuung beschäftigten Fachkräften mit anderen Berufsgruppen ohne Hochschulabschluss vergleichbar. Allerdings ist es niedriger als in pädagogischen Berufen, die eine Hochschulausbildung erfordern (siehe auch *vw* 2012: Tabelle 5). Das Einkommen von Fachkräften, die bei öffentlichen Trägern angestellt sind, ist tariflich fixiert. Es ist weitgehend unabhängig von individuellen Zusatzqualifikationen: Wird von einer potentiellen Fachkraft ein Hochschulabschluss anstelle eines Fachschulabschlusses erworben, dann bestehen anschließend keine monetären Anreize eine Tätigkeit im Bereich der Kindertagesbetreuung bei einem öffentlichen Träger, aufzunehmen. Insbesondere die bestehende Lohndifferenz zu anderen

pädagogischen Berufen, die bei gleicher Qualifikation besser entlohnt werden (zum Beispiel Grundschullehrer/innen), stellt einen Anreiz dar, nach Erwerb des Hochschulabschlusses in ein anderes Berufsfeld zu wechseln. Eine Erhöhung des Tariflohns nur für solche Beschäftigten, die einen Hochschulabschluss erworben haben, ist denkbar (vgl. *vbw* 2012, 13 auch 42; ebenfalls *Spieß* 2010: 12).

Dies würde erstens Anreize für Fachkräfte setzen, nach ihrer Fachschulausbildung einen Hochschulabschluss zu erwerben und zweitens entstehen größere Anreize für Studienanfänger ein Studium mit entsprechender Studienrichtung aufzunehmen. Wie oben gezeigt worden ist, ist ein Anstieg der Personalkosten nicht im Interesse öffentlicher und freier nichtgewerblichen Träger. Diese werden vielmehr, solange dies möglich ist, die Absolventen der Fachschulen zu vergleichsweise niedrigeren Löhnen einstellen. Damit wird die höhere Qualifikation wahrscheinlich die Qualität der frühkindlichen Bildung nur bedingt positiv beeinflussen können: An Hochschulen qualifizierte Fachkräfte wandern mutmaßlich in andere Berufsfelder ab.

Zwei Maßnahmen erscheinen realisierbar, um das Ziel einer besseren frühkindlichen Bildung und Betreuung durch höher qualifiziertes Personal zu erreichen. Einerseits kann eine administrative Lösung gewählt werden. Diese würde die Träger dazu verpflichten, sukzessive den Anteil der Fachkräfte mit Hochschulabschluss in der Kindertagesbetreuung zu erhöhen. Eine tarifliche Höhergruppierung ist dann ebenfalls sinnvoll. Hier setzt das Zehn-Punkte-Programm des *BMFSFJ* (2012b) an: Insbesondere sollen zusätzliche Fachkräfte gewonnen und qualifiziert werden (Punkte 1, 2, 3 und 9), indem die Ausbildungskapazitäten erhöht und die Vergütung verbessert werden (Punkt 3).<sup>13</sup>

Andererseits besteht die Möglichkeit eine marktorientierte Lösung zu wählen. Bei dieser sollte die Zulassung freier gewerblicher Träger nicht nur möglich, sondern Ziel politischen Handelns sein. Wenn Konkurrenz zwischen Anbietern geschaffen wird, dann haben nicht nur Nachfrager größere Partizipationsmöglichkeiten, sondern alle Träger werden über die optimale Personalstruktur in Hinblick auf den Berufsabschluss des eingesetzten Personals nachdenken. Auch eine bessere Berücksichtigung der vorhandenen individuellen Zahlungsbereitschaft der Eltern kann in diesem Fall

---

<sup>13</sup> Die *Arbeitsgruppe zur Fachkräftegewinnung für die Kindertagesbetreuung* (AG Fachkräftegewinnung, 2012) hat unlängst eine Liste mit Vorschlägen und Handlungsempfehlungen zur kurzfristigen Fachkräftegewinnung in der Kindertagesbetreuung für die Bundesländer entwickelt. Diese Liste ist in erster Linie quantitativ orientiert. Auf das Steuerungsinstrument Lohnhöhe, welches nach unserer Argumentation Anreize für die langfristige Gewinnung qualifizierten Personals setzt, wird nur begrenzt eingegangen (AG *Fachkräftegewinnung* 2012: 15, 29).

berücksichtigt werden. Eine solche Lösung kann sogar dazu führen, dass sich öffentliche Träger gegenüber freien Trägern durchsetzen, wenn diese nicht in der Lage sind entsprechend zu reagieren.

Eine Voraussetzung für diesen Weg ist allerdings, dass eine neue Lösung für die Regelung gefunden wird, *wer* über den Marktzugang von Trägern entscheidet. Der Interessenkonflikt der Kommunen, die über den Marktzugang von Trägern entscheiden, gleichzeitig aber selbst als Träger auftreten können, muss gelöst werden. Im Zehn-Punkte-Programm des *BMFSFJ* (2012b) findet sich dazu nichts. Nur in Punkt 4 wird davon gesprochen, dass betriebliche Kinderbetreuung gefördert werden soll. Von einer Stärkung der freien gewerblichen Träger im Allgemeinen und einer grundsätzlichen Erleichterung des Marktzutritts ist jedoch nicht die Rede. Die Absicht, eine Situation, in der die Qualität durch Wettbewerb gesteigert werden soll, ist also nicht im untersuchten Programm zu erkennen.

## 4. Zusammenfassung und Ausblick

Die Umsetzung von Reformen im Bereich der Kindertagesbetreuung in Deutschland ist dringend erforderlich, denn die gegenwärtige Situation widerspricht den Interessen der Gesellschaft, insbesondere dem Interesse der Wohlfahrtserhöhung durch die Bildung von Humankapital. Um den schleppenden Ausbau des Kindertagesbetreuungsangebots zu forcieren, ist von den politischen Entscheidungsträgern ein Zehn-Punkte-Programm aufgestellt worden. Dieses soll dazu beitragen, das Angebot zu erhöhen und zu verbessern.

In diesem Beitrag haben wir argumentiert, dass die Defizite beim Ausbau der Kindertagesbetreuung nicht im fehlenden Interesse politischer oder administrativer Entscheidungsträgern zu suchen sind. Diese haben ein Interesse an der gesellschaftlichen Wohlfahrt und setzen sich deswegen für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland ein. Das vorgelegte Zehn-Punkte-Programm ist folglich ernst zu nehmen.

Wenn die Entscheidungsträger gewillt sind, den Ausbau der Kindertagesbetreuung voranzutreiben, der Ausbau aber nur schleppend voran geht, dann kann gefragt werden, was den Ausbau hemmt. Wir machen – wie vor uns andere Autoren auch – die Finanzierungsstruktur des Angebots und den Arbeitsmarkt für Fachkräfte dafür verantwortlich. Wir legen dar, dass die gegenwärtige Finanzierungsstruktur, mit der das Angebot der Träger bezuschusst wird, nicht förderlich ist. Zudem zeigen wir, dass jene Träger, die als Anbieter von Kindertagesbetreuung *und* als Ausbilder von

Fachkräften auftreten, geringe Anreize haben, einen Ausbau der Kindertagesbetreuungsplätze und Fachschul- und Hochschulplätze mitzutragen.

Mit dem Zehn-Punkte-Programm setzen die politischen Entscheidungsträger zwar teilweise an den richtigen Stellen an, aber die schwerwiegenden strukturellen Hemmnisse werden nicht nur nicht angegangen, sondern sogar verfestigt. Beispielsweise wird weiterhin auf eine angebotsorientierte Finanzierung ohne wirkliche Beteiligung der Nachfrager gesetzt (Punkt 5). Darüber hinaus wird, wenn man von betrieblichen Kindertagesbetreuungsangeboten absieht (Punkt 4), ausschließlich auf eine Realisierung des Ausbaus durch die etablierten Träger und Interessengruppen gesetzt. Private gewerbliche Träger werden nicht berücksichtigt. Das heißt, auf die Möglichkeit, über mehr Wettbewerbsdruck die Angebotsqualität zu erhöhen, wird verzichtet. Da hierdurch die etablierten Träger noch größer werden, rückt ein möglicher Qualitätswettbewerb in weite Ferne.

Auch der Interessenskonflikt der Kommunen, einerseits selbst als Träger auftreten zu können und andererseits den Marktzugang für nichtöffentliche Träger beschränken zu können, bleibt bestehen. Eine finanzielle Unterstützung durch den Bund wird die Kommunen zwar entlasten, ineffiziente kommunale Strukturen aber gegebenenfalls stärken. Die Umsetzung des Zehn-Punkte-Programms wird an den Problemursachen nichts ändern.

## Literatur

- AG Fachkräftegewinnung (2012). *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 (<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/fachkraeftegewinnung-kinderbetreuung-2013,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>).
- Becker, G. S. (1962). Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, Part 2: *Investment in Human Beings*, 70(5), 9-49.
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York: Columbia University Press.
- Bertelsmann Stiftung (2011). *Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme*, Grafiken und Tabellen (<http://www.laendermonitor.de>, Abruf am 16.4.2012).
- 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.

- BMFSFJ (2012b). „*Kindertagesbetreuung 2013*“: 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bock-Famulla, K., & Große-Wöhrmann, K. (2010) *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Diekmann, L. C., Enste, D.H., & Hülskamp, N. (2008). Kita-Gutscheine: Für eine verbesserte Betreuung und Bildung. *Wirtschaftsdienst*, 88(10), 666-671.
- Doyle, O.; Harmon, C. P., Heckman, J. J., & Tremblay, R.E. (2009). Investing in early human development: timing and economic efficiency. *Economics and Human Biology*, 7(1), 1-6.
- Dreyer, R. (2010). *Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland und Frankreich*. Hamburg: Kovač.
- EACEA (2009). *Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa: Ein Mittel zur Verringerung sozialer und kultureller Ungleichheiten*. Brüssel: Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur.
- Egbert, H., & Hildenbrand, A. (2012). Der Coupon-Handelsansatz als Modell für eine subjektbezogene Finanzierung der Kinderbetreuung. *Journal of Economics and Statistics*, 232(2), 116-128.
- Heckman, J. J.; Masterov, D. V. (2007). The productivity argument for investing in young children. *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446-493.
- Janssen, R. (2010). *Die Ausbildung Frühpädagogischer Fachkräfte an Berufsfachschulen und Fachschulen: Eine Analyse im Ländervergleich*. München: Deutsches Jugendinstitut e.V..
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [IAB] (2012), *Berufe im Spiegel der Statistik (Berufsordnung 864, Jahr 2010)*, <http://bisds.infosys.iab.de/> (Abruf: 4.3.2012).
- Kreyenfeld, M., Spieß, C. K., & Wagner, G. G. (2001). *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung: Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform*. Neuwied: Luchterhand.
- Oberhuemer, P., Schreyer, I. (2010). *Kita-Fachpersonal in Europa: Ausbildungen und Professionsprofile*. Opladen: Budrich.
- OECD (2012). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland*. Paris: OECD.
- Pasternack, P., & Schulze, H. (2010). *Die frühpädagogische Ausbildungslandschaft. Strukturen, Qualifikationsrahmen und Curricula*. Gutachten für die Robert-Bosch-Stiftung. Institut für Hochschulforschung (HoF) (Hrsg.), Wittenberg: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

- Sammons, P. (2010). The EPPE Research Design: An Educational Effectiveness Focus. In Sylva, K. et al. (Hrsg.), *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-School and Primary Education Project* (S. 24-43). London: Routledge.
- Schmidt, T. (2005). Entwicklungen in der Ausbildung von Erzieherinnen. *Zeitschrift für Pädagogik*, 51(5), 713-730.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- Schultz, T. W. (1963). *The Economic Value of Education*. New York: John Wiley.
- Sell, S. (2009). Finanzierungssysteme für Kindertageseinrichtungen aus ökonomischer Sicht. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 57(1), 114-130.
- Sell, S. (2007). Neue Finanzierungsmodelle der Kinderbetreuung. In C. Henry-Huthmacher (Hrsg.), *Kinder in besten Händen* (S. 159-172). Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Sell, S. (2004). Neue Finanzierungsmodelle der Kinderbetreuung. In C. Henry-Huthmacher (Hrsg.), *Jedes Kind zählt: Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung* (S. 170-188). Köln: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Siraj-Blatchford, I. (2010). A focus on pedagogy: case studies of effective practice. In Sylva, K. et al. (Hrsg.), *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-School and Primary Education Project* (S. 149-165). London: Routledge.
- Spieß, C. K. (2010). Sieben Ansatzpunkte für ein effektiveres und effizienteres System der frühkindlichen Bildung in Deutschland. In T. Apolte, & U. Vollmer (Hrsg.), *Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft* (S. 3-18). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Spieß, C. K. (2008). Early childhood education and care in Germany: the status quo and reform proposals. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 67, 1-20.
- Spieß, C. K. (2002). Gutscheine: Ein Ansatz zur Finanzierung und Steuerung im Kindertagesstättenbereich. In D. Dohmen, & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 33-50). Bielefeld: Bertelsmann.
- Statistisches Bundesamt (2011). *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe*, (Fassung vom 12.12.2011). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Tietze, W. et al. (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.

- Viernickel, S. (2008). Reformmodelle für die Ausbildung des frühpädagogischen Fachpersonals. In H.-G. Rossbach, & H.-P. Blossfeld (Hrsg.), *Frühpädagogische Förderung in Institutionen, Sonderheft der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 11, 123-138
- Wieland, J., & Dohmen, D. (2011). *Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

## „Kindertagesbetreuung 2013“

### 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot

#### 1. Festanstellung von Tagespflegepersonen

Neue Tagespflegepersonen gewinnen, Ausstieg verhindern: Die Festanstellung von Tagespflegepersonen fördert die Nachhaltigkeit in der Kindertagespflege durch Planungssicherheit für Eltern, Tagespflegepersonen und Jugendämter. Das neue Bundesprogramm gewährt Zuschüsse zu den Personalausgaben bei der Schaffung von Betreuungsplätzen im Rahmen der Festanstellung von Tagespflegepersonen. Hierzu werden in einem ersten Schritt ab August 2012 bis Ende 2014 Fördermittel in Höhe von 10 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und aus Bundesmitteln über das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zur Verfügung gestellt.

#### 2. Stärkung der Kindertagespflege

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Kindertagespflege verbessern, Standards für die Mindestqualifizierung bundesweit implementieren, die Anschlussfähigkeit des Berufsbildes fördern, Beratung gewährleisten: Das sind die Ziele des Aktionsprogramms Kindertagespflege, das fortgeführt und modifiziert wird. Schwerpunkt ist dabei die Verankerung der Standards des neuen kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuchs des Deutschen Jugendinstituts (DJI) ab 2014 und die Verstärkung der berufsbegleitenden Weiterbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher, um die Attraktivität und Anschlussfähigkeit der Kindertagespflege zu erhöhen. Begleitend erarbeitet eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe konkrete Vorschläge zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Kindertagespflege (insbesondere sozialversicherungsrechtliche Fragen, z.B. Krankenversicherung).

#### 3. Gewinnung von Fachpersonal

Zusätzliche Fachkräfte gewinnen und qualifizieren, Ausbildungskapazitäten steigern, die Fachkräfte besser vergüten, Arbeitsbedingungen verbessern: Eine Arbeitsgruppe des Bundes, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände soll unter Beteiligung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Fachschulverbänden, der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege und der Bundesagentur für Arbeit Vorschläge erarbeiten, wie der Fachkräftebedarf in der Kindertagesbetreuung weiter gesichert werden kann. Begleitend wird eine gemeinsame Kampagne für den Beruf der Erzieherin/des Erziehers in Tageseinrichtungen werben.

#### 4. Ausbau betrieblicher Kinderbetreuung

Betreuungsplätze dort schaffen, wo die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Frage steht: Hierzu wird das Programm „Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung (BUK)“ weiterentwickelt. Neben Privatunternehmen und Behörden sollen auch Initiativen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und zivilgesellschaftliche Initia-

tiven in den Blick genommen werden. Beiderseitiger Standortvorteil: Unternehmen gewinnen und binden Personal und ermöglichen einen reibungslosen Wiedereinstieg, Kommunen erhöhen ihre Betreuungskapazitäten zielgenau und bedarfsgerecht. Interessierte erhalten eine auf ihre spezifische Situation zugeschnittene Beratung zu Organisationsformen und fachlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

## **5. Ausschöpfung von Betreuungspotentialen**

Freie Kapazitäten bei Kitaplätzen und beim Fachkräfteeinsatz ermitteln und für den Ausbau nutzen: Hierzu helfen die Prozessbegleiter der lokalen Initiativen des Programms „Anschwung für frühe Chancen“ (Ziel: 600 Initiativen bis 2014) bei der detaillierten Bedarfsermittlung vor Ort und der Entwicklung einer passgenauen Lösung zum tatsächlich nachgefragten zeitlichen Umfang der Betreuung. Oft liegt dieser Bedarf unterhalb der Ganztagsbetreuung, so dass sich vor Ort teilweise erhebliche Potenziale für ein bedarfsgerechtes Angebot ergeben.

## **6. Qualitätscheck**

Ausbau- und Betreuungshürden erkennen, beseitigen und Betreuungsqualität stärken: Bürokratische Standards in spezifischen Bereichen, deren Sinn und Zweck aus Kindeswohlsicht nicht erkennbar sind, werden modifiziert. Das Qualitätscheck-Verfahren orientiert sich an Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention, der das Wohl des Kindes und einen kindeszentrierten Blick als zentralen, vorrangig zu berücksichtigenden Gesichtspunkt allen staatlichen Handelns benennt. Ausbau- und Betreuungshindernisse sollen so kurzfristig überwunden werden, ohne dass die Qualität der Betreuung eingeschränkt wird.

## **7. Zinsgünstige KfW-Kredite**

Finanzielle Hürden beim Ausbau vor Ort beseitigen: Viele Gemeinden – gehäuft in den Bundesländern mit dem höchsten Ausbaubedarf – und Träger haben Probleme, die für Ausbau und Betrieb einer bedarfsgerechten örtlichen Kinderbetreuung notwendigen Ausgaben zu stemmen. Hier greifen KfW-Kredite im Umfang von insgesamt 350 Mio. Euro für Kommunen und Träger, die der Bund durch einen Zinszuschuss unterstützt.

## **8. Ausschöpfung finanzieller Spielräume**

Effizienten und zweckgerichteten Mitteleinsatz prüfen, Hindernisse bei Mittelabfluss und Weiterreichung identifizieren, nicht genutzte Mittel umverteilen: Bund und Länder unterstützen sich hier gegenseitig und erfassen frühzeitig nicht benötigte Bundesmittel, die entsprechend der Verwaltungsvereinbarung Anfang 2013 umverteilt werden. Gemeinsames Ziel ist es, alle Mittel zweckgerichtet für den Ausbau U3 einzusetzen und keine Ausgabenreste entstehen zu lassen.

## **9. Qualitätsgesetz**

Vertrauen der Eltern in die Qualität der Betreuung stärken, Verlässlichkeit für Fachkräfte und Jugendämter steigern, Kindeswohl fördern, Chancengerechtigkeit gewährleisten: Bildung braucht, gerade unter föderalen Bedingungen, verlässliche Qualitätsstandards. Bis zum Jahr 2020 sollen wissenschaftlich fundierte qualitative Mindeststandards bundesweit erreicht sein. Durch ein Qualitätsgesetz soll ein „Rahmen-Bildungsplan“ mit bundesweiter Gültigkeit geschaffen werden, der den Förderauftrag mit Mindeststandards konkretisiert und den Bildungsplänen der Länder trotzdem noch Spielraum für landesspezifische Gestaltung überlässt. Gleichzeitig werden die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Rechtsfragen der Kindertagespflege umgesetzt.

## **10. Internationale Zusammenarbeit**

Gegenseitiges Verständnis, internationale Vergleiche, Austausch guter Praxis fördern und internationale Empfehlungen zur Qualität entwickeln: Deutschland verstärkt sein Engagement in den Gremien von OECD und EU-Kommission und beteiligt sich aktiv an vergleichenden Studien und der Entwicklung von internationalen Qualitätsrahmen. Bund und Länder vereinbaren eine enge Zusammenarbeit. Beide unterstützen und fördern die nationale Forschung und bringen sie aktiv in die europäische und internationale Zusammenarbeit ein. Das BMFSFJ richtet ein Internationales Büro ein, das die Vertretung Deutschlands auf internationaler Ebene unterstützt und wissenschaftlich begleitet.