

Betreuungsangebote für Kinder im vorschulischen Alter

**Ergebnisse einer Befragung von Jugendämtern in
den alten Bundesländern**

**Wolfgang Tietze
Hans Günther Roßbach
Karin Roitsch**

Band 14

**Schriftenreihe des Bundesministeriums
für Frauen und Jugend**

**Verlag W. Kohlhammer
Stuttgart Berlin Köln**

In der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend werden Forschungsergebnisse, Untersuchungen, Umfragen usw. als Diskussionsbeiträge veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der jeweiligen Autorin bzw. dem jeweiligen Autor.

**Herausgeber: Das Bundesministerium für Frauen und Jugend
53170 Bonn**

**Gesamtherstellung: Palatia-Druck Heitzer GmbH, 76887 Bad Bergzabern
Druck + Verlagshaus Jena GmbH, 07743 Jena, 1993**

Verlag: W. Kohlhammer GmbH Stuttgart Berlin Köln

Verlagsort: Stuttgart

Printed in Germany

ISBN 3-17-012880-9

KURZZUSAMMENFASSUNG

Im folgenden werden die Hauptergebnisse und einige Folgerungen aus einer Befragung von Jugendämtern zu Betreuungsangeboten von Kindern im Vorschulalter zusammengefaßt. Die Befragung wurde 1989 durchgeführt. Die Ergebnisse sind repräsentativ für die alten Bundesländer und dürften - wie einzelne Abgleiche mit aktuellen Daten zeigen - die gegenwärtige Situation in den alten Bundesländern gut widerspiegeln. Eine ausführliche Zusammenfassung findet sich am Schluß des Berichts. Für ein differenziertes Bild ist die Lektüre des Gesamtberichts erforderlich.

Kindergartenbereich

Platz- arten	1. Die in den alten Bundesländern verfügbaren Kindergartenplätze bestehen aus sehr unterschiedlichen Platzarten: 237.000 (14,2 %) Ganztagsplätze (mit wenigstens 8 Std. Öffnungszeit und Betreuung über Mittag); 1.049.000 (62,6 %) Vor- und Nachmittagsplätze (keine Betreuung über Mittag); 124.000 (7,4 %) Nur-Vormittagsplätze (Schließung nachmittags); 133.000 (7,9 %) Nur- Vormittagsplätze (nachmittags andere Belegung); 133.000 Nur-Nachmittagsplätze (vormittags andere Belegung).
-----------------	---

Versor- gung	Bezogen auf 3 1/2 Altersjahrgänge von Kindern im Kindergartenalter steht für jedes 2. Kind (47,1 %) ein Vor- und Nachmittagsplatz (ohne Betreuung über Mittag) zur Verfügung, jedes 6. Kind (17,5 %) ist auf einen reinen Halbtagsplatz angewiesen (Vor- oder Nachmittagsplatz); nur jedes 10. Kind (10,7 %) kann ganztägig untergebracht werden. Für jedes 4. Kind (24,7 %) gibt es keinen Platz, gleich welcher Art.
-----------------	--

- | | | |
|---|----|--|
| Verschiedene
Platzarten
unter einem
Dach | 2. | In zahlreichen Einrichtungen ist die interne Flexibilisierung (Plätze auch für Kinder mit umfangreichen (Betreuungsbedürfnissen) fortgeschritten. In 27,6 % der Einrichtungen gibt es wenigstens einzelne Ganztagsplätze. |
| Öffnungs-
zeiten | 3. | Die Öffnungszeiten der Einrichtungen sind begrenzt. Bei den Ganztageseinrichtungen haben 2/3 bis höchstens 9 1/2 Std. geöffnet. 60 % der Ganztageseinrichtungen öffnen erst um 7.30 Uhr oder später. Um 17.00 Uhr haben über 80 % geschlossen. Die Öffnungszeiten orientieren sich vorwiegend an den Arbeitszeiten des öffentlichen Dienstes und der Weiße-Kragen-Berufe und lassen andere Zeitstrukturierungen von Eltern (Einzelhandel, Industrie) weitgehend unberücksichtigt. Bei den meisten Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen (80 %) beträgt die typische Öffnungszeit 6 - 6 1/2 Std. 80 % der Kindergärten beginnen um 8 Uhr oder später. Der Vormittagsblock erstreckt sich bei 75 % lediglich über 3 1/2 - 4 Std. Um 16 Uhr haben 70% der Kindergärten geschlossen. Es gibt bei diesen Kindergärten kaum einen längeren Zeitblock, der einer Mutter eine Halbtagerwerbstätigkeit ermöglicht. |
| Stadt-
Land-
Gefälle | 4. | Beim Angebot von Ganztageseinrichtungen bzw.-plätzen wie auch bei längeren Öffnungszeiten zeigt sich ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle, das Kinder und Eltern in kleinstädtischen und ländlichen Regionen benachteiligt. |
| | | Rund 40 % aller Jugendämter verzeichnen einen Trend zur Flexibilisierung von Öffnungs- |

Kaum
Spielraum
für bessere
Angebots-
struktur

zeiten bei den Einrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Zahlreiche Jugendämter sehen aufgrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen (Erzieherinnenmangel) wie auch ungünstiger demographischer Entwicklungen keinen Spielraum für die Verbesserung der Versorgungssituation insgesamt.

Betriebs-
kosten

5. Die Höhe der Betriebskosten für einen Platz variiert von Bundesland zu Bundesland (und auch innerhalb der Bundesländer) beträchtlich. Hierin dokumentieren sich vorwiegend Unterschiede im tatsächlichen Leistungsangebot (Öffnungsdauer, Gruppengröße, Erzieher/Kind-Relation, Qualifikationsvoraussetzungen des Personals).

Landes-
und
Eltern-
anteile

Die einzelnen Kostenträger tragen von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich zu den Betriebskosten bei. Das Länderengagement variiert zwischen 0 bzw. einzelnen Prozentpunkten und 30 %, der Elternanteil an den Betriebskosten zwischen rund 11 % und 23 %. Bei niedrigem Landesanteil ist der Elternanteil hoch. Die Elternbeiträge können - für dieselbe Platzart - je nach Bundesland und Jugendamtsbezirk um mehrere 100 % schwanken und sind damit - wie das Platzangebot selbst - extrem wohnortabhängig. Unter dem Grundgesetzgebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse müssen solche Differenzen als unerwünscht gelten.

Geringe
Versor-
gung

1. **Angebote für Kinder unter 3 Jahren**
In mehr als der Hälfte (55 %) aller Jugendamtsbereiche gibt es keine Einrichtungen mit Plätzen für Kinder unter 3 Jahren. In 5 % der

Jugendamtsbereiche werden solche Plätze ausschließlich von Elterninitiativen bereitgestellt. Im Bundesdurchschnitt ist nur für 1,6 % der unter Dreijährigen ein Platz vorhanden.

Hohes
Stadt-
Land-
Gefälle

Bei der Versorgung existiert ein extremes Stadt-Land-Gefälle: Während 9 von 10 Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte entsprechende Einrichtungen aufweisen, gibt es in 3 von 4 Jugendamtsbereichen von Landkreisen keinerlei Einrichtungen mit Plätzen für unter Dreijährige. Die durchschnittliche Versorgungsquote in kreisfreien Städten beträgt 4,5 %, in Landkreisen 0,1 %.

Geringes
Engagement
kirchlicher
Träger

2. Die Trägerstruktur bei Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren unterscheidet sich erheblich von der im Kindergartenbereich: Kirchliche Träger stellen weniger als 10 % der Plätze bereit, im Kindergartenbereich hingegen annähernd 50 %.

Platz-
vergabe
nach sozialen
Kriterien

3. Plätze für Kinder unter 3 Jahren werden - mit Ausnahme von Elterninitiativen - nicht nach pädagogischen, sondern primär nach sozialen Kriterien vergeben. Die Anerkennung als pädagogische Angebote wird dadurch erschwert.

Öffnungs-
zeiten

4. 9 von 10 Einrichtungen (87 %) für Kinder unter 3 Jahren sind Ganztageseinrichtungen, jede 10. wird als Nur-Vormittagseinrichtung geführt. Letztere können primär als "pädagogisches" Angebot betrachtet werden. 60 % der Ganztageseinrichtungen öffnen zwischen 6 und 6.30 Uhr. Drei Viertel schließen zwischen 17 und 18 Uhr. Die Öffnungszeiten sind im

Regelfall breiter gefaßt als bei den Ganztags-einrichtungen im Kindergartenbereich.

Kaum
Vorstel-
lungen über
Bedarf
und
Ausbau

5. Der Ausbau von Einrichtungen bzw. Plätzen für Kinder unter 3 Jahren erfolgt - sofern überhaupt - im Regelfall ohne eine klare Planung. Lediglich bei 13 % der Jugendämter existiert eine formelle oder informelle Zielvorgabe bezüglich der Versorgung mit Plätzen für unter dreijährige Kinder. Zwei Drittel der Jugendämter können keine Angaben über den Bedarf an Plätzen für unter Dreijährige machen.

Bedeutung
von
Eltern-
initia-
tiven

6. Jeder 9. Platz und jede 4. Einrichtung für Kinder unter 3 Jahren wird von Elterninitiativen bereitgestellt, denen damit eine ungleich größere Bedeutung als im Kindergartenbereich zukommt (2 % der Plätze und 5,6 % der Einrichtungen). Elterninitiativen kommt in vielen Jugendamtsbereichen eine "Wegbereiterfunktion" für Plätze für unter Dreijährige zu.

Förderung
und
Bewertung
von
Eltern-
initiativen

Zwei Drittel aller jugendbehördlich anerkannten Plätze in Elterninitiativen werden öffentlich gefördert. 3 von 10 Jugendämtern gehen von "schwarz" betriebenen, behördlich nicht genehmigten Elterninitiativen in ihrem Zuständigkeitsbereich aus. Die Mehrheit der Jugendämter steht Elterninitiativen positiv gegenüber. Hervorgehoben wird u.a. ihr Beitrag zur Bedarfsdeckung, die Vielfältigkeit des pädagogischen Programms, die Überschaubarkeit und Flexibilität der Einrichtungen sowie die kommunale Kostenentlastung.

Geringes
finanzielles

7. Die öffentliche Hand engagiert sich finanziell bislang insgesamt wenig bei Plätzen in Ein-

Engagement
der öffent-
lichen
Hand
insgesamt

richtungen für Kinder unter 3 Jahren. Staatliche Hilfen zielen primär auf die Betreuung in der Familie. Weniger als 3 % der staatlichen Erziehungsgeldleistungen werden von der öffentlichen Hand insgesamt für die institutionelle Betreuung von Kindern dieser Altersgruppe aufgewendet.

Betriebs-
kosten

8. Die Aufbringung der Betriebskosten bei Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren weist im Bundesdurchschnitt einen viel geringeren Regulierungsgrad als im Kindergartenbereich auf. Die meisten Bundesländer beteiligen sich kaum an den Betriebskosten (0 - 5 %).

Landes-
und
Eltern-
anteile

Der Elternanteil ist höher als im Kindergartenbereich und bewegt sich in den meisten Bundesländern um 25 % der Betriebskosten. Bei den konkreten Elternbeiträgen gibt es innerhalb desselben Bundeslandes - soweit keine landesspezifischen Regelungen vorliegen - Differenzen von mehreren 100 %.

Tages-
pflege
primär
bei jüngeren
Kindern

- Tagespflege**
1. Die Anzahl der Tagespflegeverhältnisse hat sich in den letzten Jahren stark erweitert und macht deutlich über 50 % aller Pflegeverhältnisse aus. Von den Tagespflegeverhältnissen entfallen ca. 50 % auf Kinder unter 3 Jahren, ca. 30 % auf Kinder im Kindergartenalter und ca. 20 % auf Schulkinder bis zu 16 Jahren. Die Jugendämter gehen im übrigen davon aus, daß auf eine gemeldete Tagespflegestelle eine nichtgemeldete kommt.

Pflege- stellen	2.	Gut 50 % der Tagespflegekinder unter 6 Jahren werden in einer 1-Pflegekindstelle, knapp 40 % in einer Stelle mit 2 oder 3 Pflegekindern, knapp 10 % in Großpflegestellen mit 4 oder mehr Pflegekindern betreut.
Stadt- Land- Gefälle bei der Versor- gung	3.	Der rechnerische Versorgungsgrad mit Tagespflegeplätzen für Kinder unter 3 Jahren beläuft sich in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte auf durchschnittlich 1,5 %, in denen der Landkreise auf lediglich 0,3 %. Die zuweilen vertretene Auffassung, wonach der häufigeren institutionellen Betreuung unter Dreijähriger in den (groß-)städtischen Regionen eine häufigere Tagespflege in den eher ländlichen Regionen entspreche, bestätigt sich nicht.
Unbefriedigter Bedarf, Werbung, Organisation	4.	Im Durchschnitt kommt auf 2 Tagespflegeplätze eine Nachfrage, die von den Jugendämtern nicht befriedigt werden kann (speziell für unter Dreijährige). Ein besonders hoher Fehlbestand an Plätzen wird von den Jugendämtern kreisfreier Städte berichtet. Die Hälfte aller Jugendämter wirbt in verschiedenen Formen aktiv um Tagespflegeplätze. Unterstützung der Tagespflegepersonen durch organisierte und angeleitete Zusammenschlüsse wird nur in jedem 8. Jugendamtsbereich realisiert.
Kosten- beteili- gung der Jugendämter	5.	Die Jugendämter sind im Durchschnitt an 55 % der Tagespflegeverhältnisse kostenmäßig beteiligt (45 % sog. Selbstzahler). Bei den einzelnen Jugendämtern variiert der Anteil der Selbstzahler zwischen 0 und 100 %. Je mehr Tagespflegeplätze in den Jugend-

amtsbereichen vorhanden sind, desto häufiger beteiligen sich die Jugendämter an den Kosten bzw. übernehmen diese. Speziell für Eltern in Landkreisen ergibt sich damit eine doppelte Benachteiligung: geringes Platzangebot und hohe Kostenbeteiligung.

Aufwands-
entschädi-
gung für
Pflege-
personen

Als Aufwandsentschädigung (Pflegegeld und Erziehungsgeld) wird für eine Tagespflege-stunde im Bundesdurchschnitt (Ende der 80er Jahre) 2,05 DM gezahlt bei einer Streubreite von 1,10 DM bis 5 DM zwischen den Jugend-
ämtern.

Bewertung
durch
Jugend-
ämter

6. Annähernd 20 % der Tagespflegeverhältnisse werden abgebrochen. Für die unter dreijährigen Kinder bevorzugen 45 % der Jugendämter die Tagespflegebetreuung gegenüber der Gruppenbetreuung in einer Einrichtung (Gründe u.a.: familienähnliche Betreuungsform, geringere Kosten); bei 3 % der Jugendämter ist es umgekehrt (Gründe u.a.: höhere pädagogische Qualität, größere Konstanz und Verlässlichkeit). Gut die Hälfte der Jugendämter äußert keine Präferenz, u.a. weil aufgrund der Knappheit an Plätzen in beiden Formen überhaupt keine Wahlmöglichkeit bestehe.

Folgerungen und Forderungen

1. Die Jugendhilfe steht vor einer Doppelaufgabe beim Ausbau des Kindergartenplatzangebots: Es müssen nicht nur neue Plätze geschaffen, sondern auch ein beträchtlicher Teil der vorhandenen Plätze strukturell verbessert werden.
2. Die Jugendhilfe benötigt eine angemessene Definition eines Kindergartenplatzes wie auch eines Platzes für unter dreijährige Kinder, es sollten qualitative Mindeststandards für Plätze erarbeitet werden.

3. Die Bereitstellung von Platzangeboten für unter dreijährige Kinder muß von allen Jugendämtern als Teil ihres Aufgabenfeldes wahrgenommen werden.
4. Die teilweise extremen Ungleichheiten beim Zugang zu Betreuungsangeboten wie auch bei den Kostenbelastungen der Eltern zwischen Bundesländern und auch teilweise innerhalb der Bundesländer sind mit dem Grundgesetzgebot der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse nicht vereinbar und sollten abgebaut werden.
5. Die speziell in zahlreichen Landkreisen gegebenen Angebotsdefizite sowie administrativen und planungsbezogenen Unzulänglichkeiten sollten schrittweise ausgeglichen werden.
6. Mindestgrade der Versorgung mit Plätzen sollten auch im Bereich der unter Dreijährigen (und im Hortbereich) festgelegt werden.
7. Für Bestandsaufnahmen und Planungen von Plätzen für Kinder im Vorschulalter und damit für eine gesellschaftliche Dauerbeobachtung des Früherziehungssystems sind angesichts (allein demographisch) rascher Veränderungen kürzer periodisierte und differenziertere Erhebungen sowie Datenaufbereitungen in regionalisierter Form erforderlich.
8. Die für den Ausbau des frühkindlichen Betreuungs- und Erziehungssystems zentrale Kostenfrage muß präziser, differenzierter und umfassender behandelt werden als bisher und sollte auch die verschiedenen Nutzendimensionen mit einschließen.
9. Die Verbesserung von Platzangeboten für Kinder im Vorschulalter sollte Teil einer (gegenwärtig nicht vorhandenen) kohärenten Politik für Kinder werden, die von den beteiligten staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam getragen und weiterentwickelt wird.

Inhaltsverzeichnis

Kapitel		Seite
1	Herausforderungen an die Jugendhilfe.....	5
1.1	Veränderte Lebenslagen von Familien und Kindern	7
1.2	Gesellschaftliche Hilfen für die Betreuung von Kindern	10
1.3	Defizite in den öffentlichen Statistiken zur Betreuungssituation von Kindern im vorschulischen Alter	15
2	Anlage und Durchführung der Jugendamtsbefragung	18
2.1	Untersuchungsansatz und Untersuchungsfragen	18
2.2	Fragebogenkonstruktion	20
2.3	Stichprobenkonstruktion	20
2.4	Durchführung der schriftlichen Befragung	21
2.5	Überprüfungen zur Repräsentativität der realisierten Stichprobe	22
3	Kapazitätsaspekte im Kindergarten: Plätze, Platzarten, Öffnungszeiten und Veränderungstendenzen	25
3.1	Plätze und Platzarten im Kindergartenbereich	25
3.2	Plätze und Platzarten bei Jugendämtern und Jugendamtstypen	34
3.3	Öffnungszeiten in den Kindergärten.....	40
3.4	Angemessenheit und Veränderungen von Öffnungszeiten und Platzangeboten	65
4	Betriebskosten und Elternbeiträge in Kindergärten	75
5	Kapazitätsaspekte in Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren: Platzarten, Öffnungszeiten und Veränderungstendenzen	99
5.1	Einrichtungen, Plätze, Versorgungsquoten, Trägerstruktur und Vergabekriterien	99
5.2	Öffnungszeiten	109

5.3	Angemessenheit und Veränderungen von Öffnungszeiten und Platzangeboten	118
5.4	Elterninitiativen	124
6	Betriebskosten und Elternbeiträge in Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren.....	135
7	Tagespflegebetreuung.....	153
7.1	Bestand an Tagespflegeverhältnissen: Altersgruppen, ausländische Kinder, Kinder mit allein-erziehendem Elternteil.....	157
7.2	Bestand an Tagespflegestellen: Ausländische Pflegeeltern und Mehrkindpflegestellen	161
7.3	Tagespflegestellen: Bedarf, Werbung und Stützung.....	162
7.4	Trends in der Tagespflege.....	166
7.5	Kostenaspekte	170
7.6	Erfahrungen und Bewertungen.....	181
8	Zusammenfassung.....	187
8.1	Ausgangspunkte der Untersuchung.....	187
8.2	Anlage der Untersuchung	188
8.3	Kapazitätsaspekte im Kindergarten: Plätze, Platzarten und Versorgungsquoten.....	188
8.4	Betriebskosten und Elternbeiträge im Kindergarten.....	193
8.5	Kapazitätsaspekte in Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren.....	196
8.6	Betriebskosten und Elternbeiträge in Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren.....	201
8.7	Tagespflegebetreuung	203
9	Diskussion	209
	Literaturverzeichnis.....	225

Vorwort

Gesellschaftlich bedeutsame Themen erleben ihre Konjunkturen. Dies gilt auch für außerfamiliale Erziehungs- und Betreuungsangebote für Kinder im vorschulischen Alter, hier verstanden als die Altersspanne von der Geburt bis zum Schuleintritt. Vorschulische Erziehung erlangte um 1970 ein Höchstmaß an gesellschaftlicher Beachtung, verlor nach wenigen Jahren zunächst aber wieder ihre öffentliche Aktualität.

Spätestens seit Mitte der 80er Jahre ist die Bedeutsamkeit der Thematik in einer ausgeweiteten Form nicht nur in das Bewußtsein einer breiten Fachöffentlichkeit, sondern allgemein auf die gesellschaftliche und politische Tagesordnung zurückgekehrt. Die Diskussion um die Verbesserung öffentlicher Hilfen für die Betreuung von kleinen Kindern wird dabei durch verschiedene Bezugspunkte bzw. Gegebenheiten angefacht und geleitet. Dazu gehören die nachhaltigen Veränderungen in der Lebenssituation von Familien und Kindern sowie die durch das neue Kinder- und Jugendhilferecht (KJHG) vorgegebenen öffentlichen Aufgaben in diesem Bereich. Eine Rolle spielen auch die Stimulationen, die von den unterschiedlich entwickelten Betreuungsangeboten in Ost- und Westdeutschland nach der Wiedervereinigung ausgehen, sowie die Erfordernisse, die sich - auch aus wirtschaftlichen Gründen - aus der bevorstehenden europäischen Integration ergeben.

Der gesellschaftlichen Bedeutung und Aktualität der Betreuungsthematik steht ein beachtliches Defizit an empirisch gesichertem Wissen über die tatsächliche Betreuungssituation von Kindern in unserem Land und die verfügbaren Betreuungsangebote gegenüber. Daraus erwuchs der Gedanke, über eine Repräsentativbefragung von Jugendämtern die vom Jugendhilfesystem bereitgestellten Betreuungsangebote im Sinne einer Bestandsaufnahme näher zu durchleuchten sowie über eine Repräsentativbefragung von Müttern mit Kindern im vorschulischen Alter deren tatsächliche Betreuungssituation näher zu untersuchen.

Beide Vorhaben wurden in einem Projektbeirat mit Fachvertretern der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugendbehörden, der Bun-

desarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, des Bundesministeriums für Frauen und Jugend sowie der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände beraten und spezifiziert. In diesen Beratungen wurden die auf den verschiedenen Praxis- und Planungsebenen bestehenden Informationsdefizite und sachlichen Probleme herausgearbeitet, aber auch die verschiedenartigen Begrenzungen der vorgesehenen empirischen Erhebungen bestimmt. An diesen fachlich sehr fruchtbaren und kooperativen Beratungen haben insbesondere Frau D. Engelhard, Frau E. Moskal, Frau A. Müller, Frau Dr. E. Siebenmorgen, Herr J. Knauer, Herr F. Lindemann, Herr H. Mörsberger und Herr Dr. R. Wiesner mitgewirkt.

Wir legen hiermit den Bericht über die Ergebnisse der Jugendamtsbefragung vor, die 1989/90 durchgeführt wurde und sich deshalb ausschließlich auf die alten Bundesländer bezieht. Die Durchführung der Befragung wurde durch Mittel der Lindenstiftung für vorschulische Erziehung ermöglicht. Die Auswertung der Befragung wurde durch Mittel des BMFJ gefördert. Zusätzliche Unterstützung stellte die Westfälische Wilhelms-Universität in verschiedenen Phasen des Projekts bereit.

An der Durchführung und Auswertung der Untersuchung haben in verschiedenen Stadien verschiedene Personen mitgewirkt. Zu nennen sind hier insbesondere Rüdiger Gänsfuß, Martin Schlattmann und Dr. Johann Mader.

Wir danken allen Beteiligten für ihre Unterstützung, besonders auch den Mitarbeitern in den Jugendämtern, ohne deren bereitwillige Mitarbeit die Datenbasis dieser Untersuchung nicht hätte gewonnen werden können.

Münster, im Herbst 1992

1 Herausforderungen an die Jugendhilfe

In den beiden letzten Jahrzehnten haben sich in der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer)¹ gravierende Veränderungen in den Familienstrukturen und den Orientierungen von Frauen ergeben (vgl. BERTRAM 1991; GRUNDMANN/HUININK 1991), die auch die Rahmenbedingungen für das Aufziehen und die Betreuung² von Kindern, speziell im vorschulischen Alter, nachhaltig beeinflussen. Nachdem bereits in den 60er Jahren im Zuge der Bildungsreform Fragen der vorschulischen Erziehung und Betreuung von Kindern öffentlich breit diskutiert wurden, steht der Jugendhilfebereich angesichts dieser Veränderungen vor einer neuen Welle gesellschaftlichen Problemdrucks. Die öffentliche Anerkennung der gegebenen Problemlage ist ablesbar an dem seit 1991 geltenden neuen Kinder- und Jugendhilferecht (Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts [Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG] vom 26. Juni 1990), in dem bisher vernachlässigte und teilweise tabuisierte Felder - die Betreuung von Kindern unter 3 Jahren in öffentlichen Einrichtungen, vermehrte Ganztagsplätze für Kinder aller Altersstufen, die Betreuung im schulischen Bereich - zum Gegenstand einer dem tatsächlichen Bedarf entsprechenden Jugendhilfeplanung erklärt werden. Damit zeichnen sich die Konturen eines öffentlichen Betreuungssystems für Kinder im Alter von 0 bis wenigstens 10 Jahren ab, auch wenn es bis vor kurzem auf keiner der Altersstufen einen individuellen Rechtsanspruch auf einen Platz gab³.

1 Dieser Bericht fußt auf einer Untersuchung, die 1989 durchgeführt wurde. Dementsprechend ist, wenn von der Bundesrepublik Deutschland gesprochen wird, das Gebiet der alten Bundesländer gemeint. Im anderen Fall wird dies gesondert vermerkt.

2 Der Begriff Betreuung des Kindes wird hier in einem umfassenden Verständnis benutzt. Er beinhaltet sowohl die Beaufsichtigung des Kindes als auch die Befriedigung seiner physischen und psychischen Bedürfnisse, insbesondere auch die Bereitstellung eines entwicklungsangemessenen Anregungs- und Interaktionspotentials für das Kind.

3 Ein Rechtsanspruch, beschränkt auf einen Kindergartenplatz, wurde erst kürzlich mit der Neufassung des § 24 KJHG durch Art. 5 des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes vom 27. Juli 1992 bundesweit eingeführt, wobei allerdings fraglich ist, ob der ab 1996 vorgesehene Rechtsanspruch zu diesem Zeitpunkt auch materialiter eingelöst werden kann.

Auf Länderebene hatte Rheinland-Pfalz (als einziges der alten Bundesländer) schon vorher mit seinem Kindertagesstättengesetz vom 15. März 1991 einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz eingeführt.

Einen zusätzlichen Auftrieb dürfte die Diskussion um Betreuungsfragen durch die bevorstehende Öffnung des EG-Binnenmarktes erhalten. Man kann davon ausgehen, daß die Bereitstellung von öffentlichen Betreuungsangeboten für Arbeitnehmerinnen mit jungen Kindern zu den wichtigen Merkmalen einer sozialen Infrastruktur gehören wird, die für die Ansiedlung von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen speziell mit qualifizierten Arbeitnehmerinnen bedeutsam ist.

Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung der Thematik und der gesteigerten bzw. auch neuen Anforderungen an die öffentliche Jugendhilfe überrascht die rudimentäre Datenlage zur Betreuungssituation von Kindern. Das KJHG stellt zwar die Jugendämter vor die Aufgabe, den wohngebietsspezifischen Betreuungsbedarf festzustellen und darauf hinzuwirken, daß Betreuungsmöglichkeiten geschaffen werden, die diesem Bedarf entsprechen (vgl. § 80 KJHG). In den meisten Fällen dürften aber die für die entsprechenden Planungen benötigten regionalen, kleinräumigen Daten weitgehend fehlen. Detaillierte Untersuchungen in den Zuständigkeitsbereichen der Jugendämter bilden gegenwärtig wohl noch eher die Ausnahme und sind in vermehrter Zahl erst in den kommenden Jahren zu erwarten.

Darüber hinaus fehlen weitgehend aber auch überregionale Bezugspunkte, anhand derer die Lage vor Ort im Verantwortungsbereich des einzelnen Jugendamtes beurteilt werden könnte und die als differenzierter Referenzrahmen für die lokalen Verhältnisse herangezogen werden können.

Die hier berichtete Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Jugendämtern in den alten Bundesländern will zur Verminderung dieses Informationsdefizits beitragen und damit Orientierungspunkte für die Einschätzung der Situation vor Ort, die dort erforderlichen Bedarfsermittlungen und Planungen liefern. Zugleich gehen wir davon aus, daß die hier berichteten Daten, die die Situation Ende der 80er Jahre vor dem Inkrafttreten des KJHG widerspiegeln, auch als Grundlage mit herangezogen werden können, um - gleichsam in längsschnittlicher Perspektive - angestrebte bzw. vermutete Veränderungen zu einem späteren Zeitpunkt feststellen zu können.

Im folgenden wird zunächst auf einige Aspekte der veränderten Lebenslagen von Familien und Kindern eingegangen. Daran schließt sich ein knapper Überblick über gesellschaftliche Hilfen für die Betreuung von kleinen Kindern sowie eine Betrachtung der Informationslage zur Betreuungssituation von Kindern an.

1.1 Veränderte Lebenslagen von Familien und Kindern

Die jugendhilfepolitischen und -planerischen Herausforderungen sind durch nachhaltige Veränderungen in den Familienstrukturen, im Selbstverständnis und im gesellschaftlichen Leitbild von Frauen und Müttern wie auch in familialen und außerfamilialen Lebensbedingungen von Kindern bedingt, die sich schwerpunktmäßig während der letzten beiden Jahrzehnte vollzogen haben (als Überblick vgl. NAVE-HERZ 1988; GRUNDMANN/HUININK 1991). Selbst grobe Indikatoren verdeutlichen diesen gesellschaftlichen Wandel (wenn nicht anders angegeben vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1990d):

Kinder sind ein knappes Gut geworden

Die durchschnittliche Anzahl von Kindern pro Frauen im Alter zwischen 15 und 45 Jahren hat sich von 2,0 (1970) auf 1,4 (1988) verringert (mündliche Mitteilung des STATISTISCHEN BUNDESAMTES). Um ein Drittel gesunken ist die Kinderdichte in der Wohnbevölkerung. Der Anteil der unter 6 Jahre alten Kinder an der Wohnbevölkerung betrug im Jahre 1970 noch 9,2 % und liegt im Jahre 1988 bei 6,1 %. Dies führt dazu, daß Wohngebiete nicht selten kinderarme Lebensräume darstellen. Nachbarkinder als Spielkameraden und Freunde sind häufig nicht oder in nicht ausreichender Zahl vorhanden.

Soziale Kontaktmöglichkeiten in den Haushalten sind eingeschränkter, Geschwistererfahrungen seltener geworden

Seit 1970 hat sich der Anteil von Haushalten mit 5 und mehr Personen an allen Mehrpersonenhaushalten mehr als halbiert (von 17,2 % auf 8,1 %). Ebenfalls halbiert hat sich der Anteil der Drei- und Mehr-Generationen-Haushalte (von 4,6 % 1972 auf 2,1 % 1989; mündliche Mitteilung des STATISTISCHEN BUNDESAMTES). Verdoppelt hat sich

dagegen in den letzten 20 Jahren der Anteil der Kinder in Einelternfamilien. Auch Geschwistererfahrungen sind selten geworden: 9 von 10 Kindern wachsen als Einzelkind auf oder haben höchstens einen Bruder oder eine Schwester (vgl. TIETZE/ROSSBACH/UFERMANN 1989).

Stabilität und Bedeutung des traditionellen Sozialverbandes Ehe als sozialer Rahmen für das Großziehen von Kindern haben abgenommen

Von den heute geschlossenen Ehen werden doppelt so viele geschieden wie vor 20 Jahren (5,2 % im Jahre 1960 im Vergleich zu 11,3 % im Jahre 1980; vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1990c, S. 132). Die Quote von unter sechsjährigen Kindern mit einem alleinerziehenden Elternteil hat sich in den letzten 2 Jahrzehnten fast verdoppelt und liegt 1988 bei 9,4 % (zum Vergleich 1970: 5,1 %; vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1990a, S. 235-237). Darüber hinaus gehen Schätzungen davon aus, daß fast 30 % der Kinder im Laufe ihres Heranwachsens bis zum 18. Lebensjahr damit rechnen müssen, mehrere Jahre oder die ganze Zeit nicht in der traditionellen Zwei-Eltern-Familie zu verbringen. Sie wachsen entweder mit einem alleinerziehenden Elternteil auf oder erfahren - neben den leiblichen Eltern - noch andere soziale Eltern (vgl. SCHWARZ 1989).

Die Ausschließlichkeit der Familienorientierung von Müttern ist im Schwinden begriffen

Mütter sind nicht mehr ausschließlich familienorientiert. Als ein rein "äußeres" Datum kann hier der Anstieg der Erwerbstätigkeit genannt werden: Die Erwerbsquote von Frauen mit Kindern unter 6 Jahren hat sich seit Anfang der 70er Jahre erhöht und liegt 1989 bei 35,2 %. Zudem ist ein grundlegender Einstellungswandel der Mütter zur Erwerbstätigkeit im Sinne einer parallelen Orientierung an Familie und Beruf zu verzeichnen (vgl. SOMMERKORN 1988). Die Fixierung von Frauen, speziell von Müttern, auf Haus- und Familientätigkeiten, wie dies ein seit dem Ende des 18. Jahrhunderts sich verfestigendes bürgerliches Familienmodell fordert, weicht einem neuen Leitbild mit einer Mehrfachorientierung. Diese Orientierung bezieht neben den Aufgaben in der Familie auch die Teilhabe am Erwerbsleben und am öffentlichen Leben mit ein (vgl. BECK-GERNSHEIM 1988; SCHÜTZE 1986; SOM-

MERKORN 1988). Das traditionelle Drei-Phasen-Modell (Erwerbstätigkeit der Frau bis zur Eheschließung oder Geburt des 1. Kindes, dann eine lange Periode ausschließlicher Familientätigkeit, gefolgt von einem Wiedereinstieg in das Erwerbsleben in mittleren Jahren) wird immer weniger realisiert. Die mittlere Phase ausschließlicher Familientätigkeit wird vielfältig verkürzt und eingeschränkt: Das Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt des 1. Kindes hat sich seit 1968 um 2 Jahre auf nunmehr 26,7 (1988) erhöht. Bei Familien mit mehreren Kindern ist die Geschwisterfolge enger geworden; der Abstand zwischen dem 1. und 2. Kind hat sich von 3,7 Jahren 1970 auf 3,2 Jahre 1988 um fast ein halbes Jahr verkürzt (mündliche Mitteilungen des STATISTISCHEN BUNDESAMTES). Der Anteil der Frauen, die nach einer familial bedingten Erwerbsunterbrechung relativ schnell in den Beruf zurückkehren, nimmt zu, und die Dauer der Unterbrechung nimmt ab (vgl. KIRNER/SCHULZ 1990, S. 683).

Die Wohnumwelt hat von ihrem Charakter als kontinuierlich sich erweiternder Erfahrungsraum des Kindes eingebüßt

Noch Anfang der 30er Jahre konnte auch ein großstädtisches Wohnumfeld als ein intensiv und multifunktional genutzter Raumzusammenhang beschrieben werden. Kinder konnten sich in diesem Umfeld orientieren und - in konzentrischen Kreisen ausgreifend - zunehmend eigenständig (Um-)Welt erschließen (vgl. MUCHOW/MUCHOW 1935). Aufgrund der starken Funktionsentmischung und Spezialisierung bebauter Räume, verbunden mit der Zunahme des privaten Autoverkehrs, ist dieses Merkmal des Wohnumfeldes weitgehend verlorengegangen (vgl. LEDIG/NISSEN/KREIL 1987; ROLFF/ZIMMERMANN 1985; SACHS 1982). An die Stelle eines außerhäuslichen Erfahrungsraums für Kinder, der sich mit zunehmendem Alter der Kinder kontinuierlich erweitert, sind gleichsam aus mehreren Inseln bestehende Erfahrungsräume getreten, die - besonders von jüngeren Kindern - nicht mehr eigenständig erschlossen werden können (vgl. ZEHER 1983).

Insgesamt zeigen sich deutlich veränderte Lebensbedingungen von Kindern und Familien, die einer am Kindeswohl orientierten Jugendhilfeplanung nachhaltige Anstrengungen und neue Problemlösungen abverlangen.

1.2 Gesellschaftliche Hilfen für die Betreuung von Kindern

Politik, Jugendhilfeplanung, freie Wohlfahrtspflege, aber auch der Wirtschaftssektor haben mittlerweile begonnen, auf die neuen Herausforderungen zu reagieren. Zahlreiche Initiativen und Maßnahmen zur Verbesserung der Betreuungssituation wurden seit Mitte der 80er Jahre angebahnt, umgesetzt oder weiterentwickelt. Das Spektrum der Maßnahmen setzt auf unterschiedlichen Ebenen des "Betreuungssystems" an und wird auch von unterschiedlichen Instanzen verantwortet. Die öffentliche Jugendhilfe kann dabei über die Bereitstellung von Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder wie auch sonstige Maßnahmen nur einen bestimmten, wenn auch wichtigen Teil des Spektrums an notwendigen Hilfen abdecken, dessen Bedeutung sich vor dem Hintergrund des Gesamtspektrums an politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Maßnahmen erschließt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich folgende Gruppen von Ansätzen und Maßnahmen unterscheiden:

Maßnahmen des Gesetzgebers zur Verbesserung der Betreuung in Familien

Eine Verbesserung der Betreuungsmöglichkeiten des Kleinstkindes in der Familie wurde mit dem 1986 eingeführten Bundeserziehungsgeld, das gegenwärtig bis zum 18. Lebensmonat des Kindes (ursprünglich nur bis zum 10. Lebensmonat) gezahlt wird, angestrebt (Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub [Bundeserziehungsgeldgesetz - BErzGG] vom 6. Dezember 1991 [BGBl. I S. 2142], i.d.F. vom 21. Januar 1991 [BGBl. I S. 68]). Das Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM wird unter der Voraussetzung gewährt, daß der Erziehungsgeldempfänger (es sind fast ausnahmslos die Mütter) nicht oder höchstens bis zu einem bestimmten Umfang (halbe Stelle) erwerbstätig ist (§§ 5 und 2 BErzGG). Nach dem 6. Monat ist die Höhe des Erziehungsgeldes zudem einkommensabhängig.⁴ In Verbindung mit der Erziehungsurlaubsregelung wird erwerbstätigen Erziehungsgeldempfängern die Rückkehr an ihren Arbeitsplatz ermöglicht (vgl. BMJFFG 1989a, S. 56f.). Weitere zeitliche Ausweitungen der Erziehungsgeld- und Erziehungsurlaubsregelungen und Verbesserungen

⁴ Bezüglich der relevanten Einkommensgrenzen vgl. § 5 BErzGG. Eine Aufschlüsselung der tatsächlichen Erziehungsgeldleistungen findet sich in BMJFFG (1990).

begleitender Bestimmungen sind bereits beschlossen. Bei Kindern, die vom 01.01.1992 an geboren werden, kann Erziehungsurlaub nun bis zu 3 Jahren (§ 15 BErzGG) und bei Kindern, die vom 01.01.1993 an geboren werden, Erziehungsgeld bis zu 2 Jahren in Anspruch genommen werden (§ 4 BErzGG 1992).

Solche Regelungen verweisen auf die gegenwärtige Tendenz, Kindererziehungs- und Betreuungsleistungen in den Familien zumindest teilweise als gesellschaftliche Aufgabe anzuerkennen und zu gratifizieren⁵. Eine solche Anerkennung kommt auch in der seit 1986 gültigen Regelung im Rentenrecht zum Ausdruck, wonach Mütter in den ersten 12 Monaten nach Ablauf des Geburtsmonats ihres Kindes in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind. Diese "Kindererziehungszeit" wird auf die Wartezeit für eine Rente angerechnet und mit 75 % des Durchschnittsentgeltes aller Versicherten bewertet. Mit dem 1992 in Kraft getretenen Rentenreformgesetz vom 1. Dezember 1989 (RRG; vgl. BMAS 1992) wird auch diese Hilfe verbessert, indem für Kinder, die ab 1992 geboren werden, Frauen oder Männern 3 Kindererziehungsjahre angerechnet werden (vgl. BMAS 1992).

Maßnahmen des Wirtschaftssektors zur besseren Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit

Die Erziehungsgeld- und Erziehungsurlaubsregelungen zielen auf eine sequentielle, phasenverschobene Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit hin. Zahlreiche Großbetriebe haben über die gesetzlichen Regelungen hinaus betriebsspezifische Vereinbarungen getroffen, die eine weitergehende mehrjährige Beurlaubung für Arbeitnehmer, die sich ihren Kindern widmen wollen, bei garantierter Wiederaufnahme der Beschäftigung im Betrieb ermöglichen (vgl. BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE 1990; BMJFFG 1989a, S. 46ff.).

⁵ Zu den Verbesserungen bei den begleitenden Bestimmungen der Erziehungsurlaubsregelungen gehören verbesserte Möglichkeiten der Eltern zur wechselweisen Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs, zur Ausweitung des Kündigungsschutzes und zur Teilzeitarbeit auch bei einem anderen Arbeitgeber während des Erziehungsurlaubs (vgl. §§ 15 und 18 BErzGG 1992). In einzelnen Bundesländern existieren neben den bundesgesetzlichen Regelungen landesspezifische Regelungen, die eine Gratifikation für die Betreuung des Kindes durch die Mutter zum Gegenstand haben (siehe unten S. 136).

Daneben existieren auch Regelungen, die durch eine familienfreundliche Umgestaltung der Arbeitswelt die parallele, d.h. die gleichzeitige Orientierung auf Familie und Beruf erleichtern sollen. Zu nennen sind hier die Flexibilisierung von Arbeitszeiten, so daß den Lebensrhythmen der Familien mit Kindern besser entsprochen werden kann, wie auch ein erweitertes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen (vgl. BMJFFG 1989a, S. 44ff.). Anstrengungen, in diesem Bereich Verbesserungen zu erreichen, unternimmt vor allem der öffentliche Dienst.

Maßnahmen der Jugendhilfe zur quantitativen Verbesserung des öffentlichen Betreuungsangebotes in Tageseinrichtungen für Kinder
Bei der Entlastung der Betreuungssituation kommt den familienergänzenden Angeboten in Tageseinrichtungen für Kinder eine besondere Bedeutung zu. Die Versorgung mit Kindergartenplätzen konnte besonders in den 70er Jahren erheblich verbessert werden (vgl. Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1: Versorgung mit Kindergarten- und Krippenplätzen.
Angaben in %

		1960	1970	1975	1980	1985	1989
Gebiet der alten BRD	Kinder-garten ¹	28,1 (32,8)	32,9 (38,4)	56,1 (65,5)	67,5 (78,7)	68,6 (80,0)	67,7 (79,0)
	Krippe ²	0,7	0,6	1,3	1,5	1,6 (1986)	-
Gebiet der ehemaligen DDR	Kinder-garten ³	46,1	64,5	84,6	92,2	94,0	95,1
	Krippe ⁴	9,9	23,6	44,2	40,5	49,8	55,6

1 Plätze bezogen auf 3 1/2 Altersjahrgänge, eigene Berechnungen; in Klammern Plätze bezogen auf 3 Altersjahrgänge (Kinder von 3 bis unter 6 Jahren). Quelle: BMBW 1991.

2 Plätze bezogen auf Kinder unter 3 Jahren. Jugendhilfestatistik und Mikrozensusdaten der entsprechenden Jahre, eigene Berechnungen.

3 Bis 1980 bezogen auf Kinder von 3 bis unter 6 Jahren plus 9/12 der Sechs- bis unter Siebenjährigen. Ab 1985 Kinder von 3 bis unter 6 Jahren plus 7/12 der Sechs- bis unter Siebenjährigen. Quelle: BMBW 1990.

4 Plätze bezogen auf Kinder unter 3 Jahren (ohne Plätze in Dauerheimen oder Saison-einrichtungen), eigene Berechnungen. Quelle: Statistische Jahrbücher der Deutschen Demokratischen Republik der entsprechenden Jahre.

Die Anerkennung und Etablierung des Kindergartenbereichs als eigene Bildungsstufe (vgl. DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1970) und die Zielprojektionen des Bildungsgesamtplans (BLK 1973) sowie ein in der Frage der Platzerweiterung breiter gesellschaftlicher Konsens trugen zu dieser Entwicklung maßgeblich bei.

Allerdings beschränkte sich der gesellschaftliche Konsens auf den Kindergartenbereich. Anders als in der DDR, in der auch das Angebot an Krippenplätzen stark ausgeweitet wurde, stagnierte die Versorgung mit Plätzen in Tageseinrichtungen für unter dreijährige Kinder auf einem - auch in internationaler Perspektive (vgl. TIETZE/PATERAK 1993) - sehr niedrigem Niveau.

Initiativen in der Jugendhilfe zur strukturellen Verbesserung des öffentlichen Betreuungsangebots in Tageseinrichtungen für Kinder
Nach der Ende der 70er Jahre einsetzenden Stagnation im Kindergartenbereich wurden in den 80er Jahren auf dem Hintergrund eines quantitativ immer noch unzureichenden, vor allem aber auch zeitlich zu eng und unflexibel ausgelegten Angebots verschiedene Initiativen gestartet, die auf eine weitergehende quantitative, besonders aber auch auf eine strukturelle Verbesserung des öffentlichen Betreuungsangebots für Kinder zielten. Dabei wurde - zum Teil jedenfalls - auch die bis dahin weitgehend ausgeschlossene Altersgruppe der unter Dreijährigen einbezogen. So legte die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ), ein Zusammenschluß der bundeszentralen Jugendverbände, der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, zentraler Fachorganisationen, der obersten Jugendbehörden der Länder und der Landesjugendämter, 1985 ein Positionspapier "Zum bedarfsgerechten Angebot familienergänzender Erziehung im Kindergartenalter" vor. Gefordert wurden - neben der Sicherung quantitativer und qualitativer Mindeststandards - ein bedarfsgerechtes Angebot, das sich auch auf Ganztagsplätze bezieht, sowie eine insgesamt sachgerechte Planung für den Elementarbereich (vgl. AGJ 1988, S. 19ff.). Zwei Jahre später folgten "Empfehlungen und Hinweise zur bedarfsgerechten Gestaltung von Öffnungszeiten in Kindergärten" von den für die Einrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft zuständigen Dachorganisationen (vgl. BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄN-

DE/BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTS-PFLEGE 1987). Diese hatten zum Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei erwerbstätigen Eltern durch eine Flexibilisierung der Öffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen zu erleichtern.

Während diese Bemühungen, die veränderten Lebenslagen von Familien und Kindern innerhalb der Jugendhilfeplanung entsprechend zu berücksichtigen, auf die Einrichtungen des Kindergartenbereichs bezogen sind, empfahl erstmals im Jahre 1986 mit der von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission des SIEBTEN JUGENDBERICHTS ein bundesstaatliches Gremium, auch "die Angebote familienergänzender Tagesbetreuung ... für die Altersstufe der unter Dreijährigen in erheblichem Umfang" auszubauen (SIEBTER JUGENDBERICHT 1986, S. 55; vgl. auch S. 36f.). Solche Stellungnahmen zugunsten eines Ausbaus der Kindertageseinrichtungen für die verschiedenen Altersgruppen als Teil einer bedarfsgerechten regionalen und sozialen Infrastruktur finden sich noch verstärkt im ACHTEN JUGENDBERICHT (1990, S. 94ff.). Die Einrichtungen sollen sich danach mehr und mehr von den starren, traditionellen Altersgrenzen lösen und den unterschiedlichen Lebenslagen von Kindern und Eltern in einer pluralen Gesellschaft gerecht werden.

Der damit erreichte Diskussionsstand spiegelt sich deutlich im neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), das mit Wirkung vom 1. Januar 1991 das alte Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) ablöste. Das Gesetz verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, auf der Grundlage umfassender Bestandsaufnahmen konkrete Planungen vorzulegen, die den tatsächlichen Bedarf an Betreuungsangeboten vor Ort befriedigen (vgl. § 79f. KJHG).

Inwieweit die genannten Maßnahmen allerdings einzeln oder auch in Kombination zu einer Entschärfung der Betreuungsproblematik geführt haben, läßt sich nur schwer abschätzen. Differenzierte Daten fehlen weitgehend. Dies gilt auch für die Maßnahmen der Jugendhilfe im engeren.

1.3 Defizite in den öffentlichen Statistiken zur Betreuungssituation von Kindern im vorschulischen Alter

Die defizitäre Datenlage bezüglich der Betreuung von Kindern springt besonders dann ins Auge, wenn nicht nur institutionelle Angebote berücksichtigt, sondern auch die übrigen Betreuungsformen wie kernfamiliäre Betreuung, Betreuung in der erweiterten Verwandtenfamilie (z.B. Großeltern), im sozialen Netzwerk (Nachbarn, Freunde) oder Betreuung durch bezahlte Einzelpersonen (Tagesmütter, Kinderfrauen) betrachtet werden. Von einzelnen, regional meist begrenzten Untersuchungen abgesehen, existieren keine Daten (vgl. hierzu TIETZE/ROSSBACH 1991). Eine gesellschaftliche Dauerbeobachtung (vgl. ROSSBACH 1984) dieses für Familien und Kinder bedeutsamen Lebensbereichs findet nicht statt. Die vorhandenen öffentlichen Statistiken beziehen sich ausnahmslos auf solche familienexternen Betreuungsangebote, für die eine behördliche Genehmigung erforderlich ist, d.h. auf die Betreuung in Tageseinrichtungen und in (Tages-)Pflegestellen.⁶ Auf der Bundesebene existieren 3 amtliche Statistiken, denen sich entsprechende Informationen entnehmen lassen. Jede dieser Statistiken weist allerdings spezifische Defizite auf:

Jugendhilfestatistik

Die einschlägige Fachstatistik ist die **Jugendhilfestatistik**, die u.a. Plätze in Krippen, Kindergärten und kindergartenähnlichen Einrichtungen sowie Kinder in (Tages-)Pflegestellen erfaßt (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1992c). Allerdings wird der auf die Tageseinrichtungen bezogene Teil seit 1982 nur noch alle 4 Jahre erhoben. Aufgrund sich verändernder Jahrgangsstärken und durch veränderte Bedarfslagen büßen die Ergebnisse dieser Statistik rasch an Aktualität ein. Die vierjährige Distanz zwischen den Erhebungszeitpunkten reduziert ihren Wert als Planungsgrundlage in der Jugendhilfe. Eine weitere Unzulänglichkeit besteht darin, daß nur die Gesamtzahl aller verfügbaren Plätze ausgewiesen wird, ohne nach Platzarten - z.B. nach Ganztagsplätzen mit Über-Mittag-Betreuung, Vor- und Nachmittagsplätzen ohne Über-

⁶ Das KJHG hat die vom JWG noch vorgeschriebene Genehmigungspflicht bei einer Betreuung in einer Tagespflegestelle für den Regelfall aufgehoben (vgl. § 44 KJHG); allerdings sieht die ab 01.04.1993 geltende Neufassung eine Genehmigungspflicht in den Fällen vor, in denen mehr als drei Kinder in Tages- oder Vollzeitpflege betreut werden.

Mittag-Betreuung, Halbtagsplätzen oder Halbtagsplätzen im Schichtbetrieb - zu unterscheiden. Als reine Platzstatistik liefert sie zudem keine Informationen darüber, von welchen Kindern, z.B. differenziert nach Altersgruppen, die Plätze belegt werden. Noch weniger aussagekräftig sind die Informationen im Hinblick auf Tagespflegestellen, die undifferenziert für Kinder bis zum Alter von 16 Jahren erfaßt werden.

Darüber hinaus hat sich bei der Verwendung dieser Statistik zur Berechnung von Versorgungsquoten ein Modus eingeschpielt, der zu irreführenden Ergebnissen führt: Indem die durch die Jugendhilfestatistik ermittelten Platzzahlen üblicherweise auf die Anzahl der Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahren bezogen werden (vgl. z.B. BMBW 1991, S. 32), wird die Versorgung im Kindergartenbereich systematisch überschätzt. Unberücksichtigt bleiben dabei nämlich die 6 Jahre und älteren noch nicht schulpflichtigen Kinder, die ebenfalls Kindergartenplätze belegen. Ihre Anzahl beläuft sich auf gut die Hälfte bis zwei Drittel eines Altersjahrgangs. Insofern müssen für eine realistische Versorgungsquote wenigstens 3 1/2 Altersjahrgänge zugrunde gelegt werden.⁷ Tabelle 1.1 verdeutlicht den Unterschied in den Berechnungsarten: Während nach offizieller Berechnung (bezogen auf 3 Altersjahrgänge) für 1989 eine Versorgungsquote von 79,0 % angegeben wird, ergibt sich nach der realistischeren Berechnungsart mit dem Bezug auf 3 1/2 Altersjahrgänge nur eine Quote von 67,7 %.

Mikrozensus

Eine weitere Bundesstatistik mit Angaben zur institutionellen Betreuung von Kindern bildet der personenbezogene **Mikrozensus** (1 %-Stichprobe der Wohnbevölkerung). Diese Statistik spiegelt aufgrund des jährlichen Erhebungsrhythmus zeitnah den jeweiligen aktuellen Stand; sie enthält Informationen darüber, ob ein noch nicht schulpflichtiges Kind eine vorschulische Einrichtung besucht (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1992a). Die Aussagekraft der Mikrozensusdaten

⁷ Dies wird zwar zur Kenntnis genommen, die notwendige Konsequenz in Form einer anderen Berechnungsart der Versorgungsquote wird jedoch nicht gezogen (vgl. MAGS 1989, S. 200). So bekräftigt das MAGS Nordrhein-Westfalen in einem Erlaß vom 30. März 1990, daß auch zukünftig bei der Berechnung der Versorgungsquoten nur 3 Altersjahrgänge zugrundegelegt seien.

wird jedoch erheblich eingeschränkt, indem mit der Kategorie "Kind im Kindergarten" hinsichtlich der Art der institutionellen Betreuung nicht differenziert wird. "Kind im Kindergarten" kann bedeuten, daß ein Kind zweimal pro Woche 2 Stunden in einer Spielgruppe verbringt, aber auch, daß es täglich über 8 Stunden eine Tagesstätte besucht. Gleichwohl lassen sich durch die Verbindung mit anderen Individualdaten (z.B. Alter des Kindes) und Familien-/ Haushaltsmerkmalen recht differenzierte Informationen gewinnen. So kann z.B. die Kindergartenbeteiligung von Kindern mit einem alleinerziehenden Elternteil, die Kindergartenbeteiligung nach dem Einkommen der Eltern oder nach dem Nationalitätenstatus ermittelt werden (vgl. TIETZE/ROSSBACH/UFERMANN 1989, S. 55ff.).

BLK-Statistik

Bis vor wenigen Jahren wurde von der **BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG UND FORSCHUNGSFÖRDERUNG (BLK)**, fußend auf einer Umfrage bei den Ländern, eine "abgestimmte" Statistik zu Betreuungsplätzen im Elementarbereich herausgegeben. Bedauerlicherweise wurde diese Statistik letztmalig für das Jahr 1985 erstellt (vgl. BLK 1987). Eine Neuauflage ist zwar zuweilen im Gespräch, gegenwärtig aber nicht in Sicht. Ansatzweise wurde in der BLK-Statistik eine Differenzierung nach Platzarten und Individualmerkmalen der Kinder vorgenommen, indem Ganztagsplätze gesondert ausgewiesen und das Alter und die Nationalität der betreuten Kinder unterschieden wurden.

Auf einen knappen Nenner gebracht, läßt sich die Situation so charakterisieren: Es gibt gegenwärtig keine differenzierten statistischen Informationen über die aktuelle Betreuungssituation von jüngeren Kindern bzw. über Betreuungsangebote der Jugendhilfe, anhand derer sich auf gesamtstaatlicher Ebene ein realitätsnahes Bild gewinnen ließe und die als Referenzrahmen für die Einschätzung regionaler bzw. lokaler Verhältnisse in den Zuständigkeitsbereichen der einzelnen Jugendbehörden geeignet wären.

2 **Anlage und Durchführung der Jugendamtsbefragung**

2.1 Untersuchungsansatz und Untersuchungsfragen

Die rudimentäre Informationslage bei gleichzeitig hohem Handlungsdruck in der Jugendhilfe zur Verbesserung der Betreuungssituation für Kinder und Familien waren der Ausgangspunkt für 2 aufeinander bezogene Befragungen:

- eine Befragung von Müttern zur Betreuungssituation ihrer Kinder und
- eine Befragung von Jugendämtern zu öffentlichen Betreuungshilfen und verschiedener damit zusammenhängender Aspekte.

In der Mütterbefragung, die an einer für die alte Bundesrepublik repräsentativen Auswahl von rund 2.500 Müttern mit Kindern im Alter von 0 bis unter 6 Jahre durchgeführt wurde, ging es schwerpunktmäßig darum, die **Nutzung** von Betreuungsmöglichkeiten in den 4 Ressourcensebenen,

- der Kernfamilie (Mutter, Vater, Geschwister),
- dem sozialen Netzwerk (Großeltern, andere Verwandte, Freunde, Nachbarn),
- dem privaten Betreuungsmarkt (Babysitter, Kinderfrauen, Tagesmütter) und
- dem institutionellen Bereich (Tageseinrichtungen für Kinder),

zu erfassen und die beim einzelnen Kind im Regelfall komplexe Betreuungssituation im Zusammenspiel der verschiedenen Betreuungsformen und ihrer Einbettung in ein Spektrum umgebender Bedingungen auszuleuchten. Auf die Mütterbefragung wird in diesem Bericht nicht weiter eingegangen. Ansatz und Ergebnisse dieser Untersuchung sind in einem gesonderten Bericht dargestellt (TIETZE/ROSSBACH/JACOBS 1993). Ausgewählte Ergebnisse finden sich auch in TIETZE/ROSSBACH (1991).

Während die Mütterbefragung die Nutzerseite von Betreuungsformen in den Mittelpunkt rückt, ging es in der Jugendamtsbefragung darum, gleichsam die Angebotsseite zu eruieren. Dabei wurde eine Beschränkung auf die Ressourcenbereiche vorgenommen, in denen die Jugendbehörden direkt Betreuungsmöglichkeiten bereitstellen bzw. regulierend eingreifen,

- den institutionellen Betreuungsbereich und
- den Tagespflegebereich (Tagesmütter).

Potentielle Initiativen von Jugendämtern, die auf eine Verbesserung bzw. Erschließung von Betreuungsmöglichkeiten in der Kernfamilie (z.B. verstärkte Vaterbetreuung) oder im sozialen Netzwerk (z.B. Anregung von Nachbarschaftsinitiativen) gerichtet sind, bleiben damit unberücksichtigt. Von den Jugendämtern sollten nicht nur die bestehenden Angebote in möglichst differenzierter Form erhoben, sondern auch weitere Aspekte, die für die Weiterentwicklung und Verbesserung der Angebote bedeutsam sind, wie z.B. Kostenfragen, Bedarfsfeststellungen oder Platzaspekte erfaßt werden. Im einzelnen sollten Informationen zu den folgenden Fragenbereichen erhoben werden:

Demographische Gegebenheiten

- Anzahl der Geburten nach Jahrgängen
- Anzahl der Geburten ausländischer Kinder

Betreuungsangebote in Tageseinrichtungen für Kinder

(jeweils getrennt für Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt und für Kinder unter 3 Jahren)

- Anzahl der Einrichtungen
- Anzahl der Plätze, differenziert nach verschiedenen Platzarten
- Öffnungszeiten der Einrichtungen, deren Akzeptanz bei Eltern, Veränderungen von Öffnungszeiten
- Elternbeiträge, differenziert nach Platzarten und Trägern
- Betriebskosten und deren anteilmäßige Aufbringung
- Gruppengröße, Personalschlüssel
- Elterninitiativen

- Bedarfsermittlung und Planungsaspekte

Tagespflegeangebote

- Anzahl der Tagespflegeverhältnisse nach Alter und Nationalität der Kinder
- Einzelkind- und Kleingruppentagespflegestellen
- Abbrüche von Tagespflegeverhältnissen
- Kostenaspekte
- Bedarfsermittlung und Planungsaspekte

Zusätzlich sollten verschiedene Aspekte der Lebens- und Betreuungssituation von Minoritätenkindern thematisiert werden.⁸

2.2 Fragebogenkonstruktion

Für die Untersuchung war eine schriftliche Befragung einer bundesweiten Stichprobe von Jugendämtern vorgesehen. Die Konzeption des Fragebogens wurde in Kooperation mit einem Projektbeirat entwickelt und in verschiedenen Schritten umgesetzt. Unter anderem wurde der Fragebogenentwurf in 2 Expertenrunden mit Jugendamtsvertretern aus verschiedenen Bundesländern diskutiert und modifiziert.⁹

Dadurch sollte eine möglichst enge Passung der verwendeten Kategorien an die teils länderspezifisch variierenden Gegebenheiten in den Jugendämtern und eine gute Bearbeitbarkeit des Fragebogens erreicht werden. Den Abschluß der Fragebogenkonstruktion bildeten Probebearbeitungen in einigen ausgewählten Jugendämtern, an die sich noch einmal kleinere Modifikationen des Erhebungsinstruments anschlossen.

2.3 Stichprobenkonstruktion

Zum Zeitpunkt der Befragung gab es in der Bundesrepublik 481 Jugendämter (INSTITUT FÜR SOZIALE ARBEIT 1986 sowie ergänzende Angaben der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbän-

⁸ Die Ergebnisse dieses Teils wurden in einem gesonderten Bericht dargestellt (vgl. MADER/TIETZE 1990).

⁹ Wir danken Herrn Hauptreferenten J. Knauer vom Deutschen Städtetag für die Vermittlung dieser Expertenrunden.

de), die nach 3 Typen differenziert werden können: Jugendämter kreisfreier Städte, Jugendämter kreisangehöriger Städte sowie Jugendämter der Landkreise. Aus diesen 481 Jugendämtern wurden nach einem systematischen Zufallsverfahren 382 Jugendämter für die Befragung ausgewählt. Durch diese Stichprobenerhebung an Stelle einer Vollerhebung sollte einerseits die Belastung für die Jugendämter reduziert, andererseits aber sichergestellt werden, daß bei zu erwartenden Ausfällen noch eine hinreichend breite Datenbasis zur Verfügung stand. Die ausgewählten 382 Jugendämter verteilen sich wie folgt auf die 3 Typen:

- 90 Jugendämter kreisfreier Städte,
- 91 Jugendämter kreisangehöriger Städte,
- 201 Jugendämter von Landkreisen.

2.4 Durchführung der schriftlichen Befragung

Der ursprünglich für die Jugendamtsbefragung vorgesehene Starttermin im Herbst 1988 verzögerte sich aus verschiedenen Gründen um mehrere Monate. Der wesentliche Grund, die Rücknahme der ursprünglich zugesagten Unterstützung der Jugendamtsbefragung durch den Deutschen Landkreistag, wirkte sich auch auf den Rücklauf der Fragebögen aus, so daß die Erhebung - nach 2 postalischen Mahnaktionen und individuellen telefonischen Kontakten - erst Anfang Januar 1990 abgeschlossen werden konnte.¹⁰ Insgesamt antworteten 170 Jugendämter, was einer Rücklaufquote von 45 % entspricht (vgl. Tabelle 2.1). Allerdings war der Rücklauf bei den Jugendämtern der 3 Typen unterschiedlich, wobei vor allem die niedrige Rücklaufquote der Jugendämter der Landkreise (nur 28 %) auffällt. Hier dürfte sich das Fehlen des Empfehlungsschreibens des Deutschen Landkreistages ausgewirkt haben. Die Rücklaufquoten bei den Jugendämtern kreisfreier und kreisangehöriger Städte liegen mit 72 bzw. 53 % in derselben

¹⁰ Die Rücknahme der in der Vorbereitungsphase zugesicherten Unterstützung durch den Deutschen Landkreistag erfolgte aus verbandsinternen Gründen. Nachdem eine kurz zuvor durchgeführte umfangreiche Befragung auf der Grundlage einer Vollerhebung viele Jugendämter offenbar stark belastet hatte (vgl. KREFT/LUKAS u.a. 1990), sah sich der Deutsche Landkreistag vor der Aufgabe, die Bedingungen für die Unterstützung von Befragungen verbandsintern neu zu klären.

Größenordnung wie die von KREFT/LUKAS u.a. (1990, S. 122) mit 78 bzw. 56 % erzielten Werte und markieren damit Antwortquoten, mit denen gegenwärtig bei umfangreicheren Jugendamtsbefragungen offensichtlich gerechnet werden kann.

Tabelle 2.1: Rücklaufquote der Fragebögen. Angaben in %

	insgesamt	kreis- freie Städte	kreisan- gehörige Städte	Landkreise
Rücklauf	45 (n = 65)	72 (n = 48)	53 (n = 57)	28 (n = 170)

Die von den Jugendämtern bearbeiteten Fragebögen wurden für die EDV-gestützte Auswertung aufbereitet und dabei auf Stimmigkeit und Vollständigkeit überprüft. In einzelnen Fällen, bei denen sich größere Unstimmigkeiten ergaben, wurde telefonisch bei den Bearbeitern der Fragebögen in den Jugendämtern rückgefragt.

2.5 Überprüfung zur Repräsentativität der realisierten Stichprobe

Schätzungen für die Grundgesamtheit auf Stichprobenbasis erfordern Hochrechnungen mit entsprechenden Gewichtungsfaktoren. Da der Rücklauf bei den 3 Jugendamtstypen unterschiedlich ausfiel, mußte für jeden Jugendamtstyp ein gesonderter Gewichtungsfaktor angesetzt werden. Hierzu wurde jeweils der Kehrwert der Verhältniszahl: Anzahl aller antwortenden Jugendämter eines Typs/Anzahl aller Jugendämter dieses Typs gebildet. Für die Jugendämter kreisfreier Städte (65 Jugendämter mit Antworten von 102 Jugendämtern insgesamt) ergibt sich damit ein Gewichtungsfaktor von 1,57; für die Jugendämter kreisangehöriger Städte von 2,77 und für die Jugendämter der Landkreise von 4,16.¹¹

Eine solche Hochrechnung setzt voraus, daß der Rücklauf und damit

¹¹ Soweit einzelne Jugendämter bei bestimmten Fragen keine Angaben machen konnten, wurden die Gewichtungsfaktoren entsprechend modifiziert.

die realisierte Stichprobe weitgehend verzerrungsfrei ist. Dies kann nicht generell unterstellt werden. Besondere Vorsicht schien aufgrund des geringen Rücklaufs bei den Jugendämtern der Landkreise angebracht. Um die Repräsentativität der Stichprobendaten abzuschätzen, wurden deshalb verschiedene Markiervariablen ausgewählt und die hochgerechneten Stichprobendaten mit entsprechenden Daten aus amtlichen Statistiken verglichen.

Wie der Tabelle 2.2 zu entnehmen ist, stimmen die hochgerechneten Befragungsdaten mit den vergleichbaren Werten der amtlichen Statistiken gut überein. Die prozentualen Abweichungen bewegen sich in engen Grenzen. Dies gilt besonders dort, wo sich die Daten aus beiden Quellen auf dasselbe Bezugsjahr erstrecken (Geburten 1987, ausländische Kinder 1987, Kinder in Tagespflege 1987). Soweit Daten der Jugendhilfestatistik zu (Plätzen in) Tageseinrichtungen herangezogen werden können, beziehen sich diese entweder auf das Jahr 1987 oder 1990. Die entsprechenden Hochrechnungen der Jugendamtsbefragung mit ihrem Bezug auf das Kindergartenjahr 1987/88 liegen jeweils zwischen den Werten dieser Jugendhilfestatistiken.

Alles in allem zeigen sich in den hier aufgeführten Markiervariablen gute Übereinstimmungen mit den öffentlichen Statistiken. Dies läßt die Annahme einer weitgehend verzerrungsfreien Stichprobenrealisation zu und damit die Erwartung, daß auch die übrigen nicht abgleichungsfähigen Variablen die tatsächlichen Gegebenheiten gut repräsentieren.

Tabelle 2.2: Stichprobenabgleich: Hochgerechnete Daten der Jugendamtsbefragung im Vergleich mit Daten amtlicher Statistiken

	Hochrechnung der Jugend- amtsbefragung	Amtliche Statistiken	Abweichung in %
Kinder, geboren 1987	652.400	642.010 ¹	1,6
Ausländische Kinder, geboren 1987	67.800	67.191 ¹	1,0
Kindergärten 1987/88	27.700	28.373 ² (1990)	2,4
Plätze in Kinder- gärten 1987/88	1.677.000	1.614.400 ² (1990)	3,9
Krippen 1987/88	1.200 ³	1.130 ² (1990)	6,7
Plätze in Krippen 1987/88	28.700 ³	28.157 ² (1990)	1,9
Kinder in Tagespflege 1987	28.760	28.653 ⁴ (1987)	0,4
<div> <div>1</div> <div>2</div> <div>3</div> <div>4</div> </div> <div> STATISTISCHES BUNDESAMT 1989a, S. 12 STATISTISCHES BUNDESAMT 1992a Ohne Elterninitiativen STATISTISCHES BUNDESAMT 1989b </div>			

3 Kapazitätsaspekte im Kindergarten: Plätze, Platzarten, Öffnungszeiten und Veränderungstendenzen

3.1 Plätze und Platzarten im Kindergartenbereich

Dem Kindergarten wurde in der Geschichte der Bundesrepublik über viele Jahre hin keine besondere Bedeutung eingeräumt. In familienpolitischer Hinsicht brachte man ihm sogar eher eine gewisse Skepsis entgegen - eine Skepsis, wie wir sie heute teilweise bei Angeboten für Kinder unter 3 Jahren finden. Noch 1957 formulierte der damalige Bundesfamilienminister im Hinblick auf einen Ausbau des Kindergartenwesens kritisch: "Dabei ist allerdings sehr sorgfältig zu erwägen, inwieweit die Familie durch die Schaffung solcher Sozialeinrichtungen zwar von außen geschützt, aber von innen entkräftet wird" (WUERMELING, zit. nach HAENSCH 1969, S. 109).

Diese Situation änderte sich in der 2. Hälfte der 60er Jahre. Im Zuge einer breit ansetzenden bildungspolitischen Reformphase erhielt vorschulische Erziehung nicht nur die ihr lange Zeit versagte bildungspolitische Beachtung, vielmehr wurde ihr sogar im Kontext der verschiedenen Reformmaßnahmen eine gewisse bildungspolitische Priorität zuerkannt. Im Zuge dieser Entwicklung konnte sich der Kindergarten als Elementarbereich und damit als unterste Stufe des allgemeinen Bildungswesens etablieren (vgl. DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1970). Kindergarten-erziehung wurde als Angebot betrachtet, das allen Kindern offenstehen sollte, deren Eltern eine Teilnahme wünschten. Mit dieser Form der vorschulischen Erziehung strebte man 2 Ziele an: Zum einen sollte über eine "kompensatorische" vorschulische Erziehung "Startchancengleichheit" (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1970) für alle Kinder zu Beginn der Pflichtschule hergestellt und damit ein Teufelskreis durchbrochen werden, der für die betroffenen Kinder mit einem anregungsarmen Herkunftsmilieu beginnt, zu einer ungünstigen Schullaufbahn führt und in eine entsprechend unterprivilegierte Lebenssituation im Erwachsenenalter einmündet. Zum anderen erhoffte man, über eine systematische Nutzung der Möglichkeiten frühen Lernens einen wichtigen Beitrag zu den in einem fortgeschrittenen Industrieland wie der

Bundesrepublik erforderlichen Bildungsqualifikationen zu leisten.

Die hohe gesellschafts- und bildungspolitische Bedeutung vorschulischer Erziehung führte - neben der Erprobung anderer Formen vorschulischer Erziehung (Vorklassen, Eingangsstufen; vgl. BLK 1976) - zu einem breiten gesellschaftlichen Konsens, die bis dahin knappen Angebote in den Kindergärten quantitativ nachhaltig zu erweitern und qualitativ zu verbessern. Der zwischen Bund und Ländern Anfang der 70er Jahre erarbeitete Bildungsgesamtplan (vgl. BLK 1973) sah dementsprechend einen nachhaltigen Ausbau der Kindergartenversorgung vor.¹²

Die tatsächliche Verbesserung der Versorgungsquote (vgl. Tabelle 1.1) wurde dabei nicht nur durch einen entsprechenden Platzausbau erreicht, sondern auch durch den Geburtenrückgang nachhaltig befördert (vgl. DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1975). Seit Ende der 70er Jahre hat sich die Versorgungsquote in der Bundesrepublik praktisch nicht mehr verändert.

In der hier angesprochenen Expansionsphase des Kindergartens stand von seiner Aufgabenstellung her die Bildungsfunktion im Vordergrund. Als Regel- und Orientierungstyp entwickelte sich dabei das Vier-Plus-Zwei-Modell, der vormittags 4 und nachmittags 2 Stunden geöffnete Kindergarten bei Schließung über Mittag. Die Orientierung dieser Organisationsstruktur an einem traditionellen Familienbild ist unverkennbar. Bei der Knappheit an Plätzen arbeiteten nicht wenige Kindergärten im Schichtbetrieb. Durch die Doppelbelegung von Plätzen - nachmittags andere Kinder als vormittags - ließ sich die Versorgung kurzfristig verbessern. Daneben existierte eine beschränkte Anzahl an Plätzen in Kindertagesstätten mit einer ganztägigen, über Mittag durchgehenden Betreuung. Diese Ganztagsplätze waren und sind jedoch insgesamt knapp und werden mit wenigen regionalen Ausnahmen (z.B. Berlin, wo sie das Regelangebot bilden) nur bei entsprechenden Notlagen in den Familien vergeben (alleinerziehender Elternteil, wirtschaftlich notwendige Erwerbstätigkeit der Mutter).

¹² Als eine der Planungsvarianten wurde für die Altersgruppen der drei- und vierjährigen Kinder für 1985 eine Kindergartenversorgungsquote von 70 % und für die Fünfjährigen eine Versorgungsquote von 100 % angestrebt.

Während in der Expansionsphase der 70er Jahre mit der praktisch ausschließlichen Orientierung des Kindergartens an der Bildungsfunktion die Bereitstellung von Plätzen überhaupt im Vordergrund stand, gewann in den 80er Jahren daneben die Frage nach der Platzstruktur an Bedeutung. Diese Akzenterweiterung erfolgte im Kontext der oben angesprochenen Aktualisierung der Frauenfrage - mit einer zunehmenden "Doppellorientierung" von Müttern mit jungen Kindern an Familie und Beruf - und im Kontext sich verändernder Familienstrukturen (vgl. Kap. 1.1). Längere und flexibler gehandhabte Öffnungszeiten der Einrichtungen, Betreuungsmöglichkeiten über Mittag und vermehrte Ganztagsplätze bildeten die Kernbestandteile der Forderungen nach einer verbesserten Platzstruktur, die den veränderten Bedürfnissen von Familien und Kindern besser gerecht werden sollte (vgl. LORENTZ/SCHAUERTE 1985; SIEBTER JUGENDBERICHT 1986; BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE /BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE 1987; AGJ 1988).

Damit wurde dem Kindergarten eine **Funktionserweiterung** zugesprochen. Neben der bis dahin vorherrschenden, häufig recht eng verstandenen **Bildungsfunktion** rückten auch die **Versorgungsfunktion** sowie eine breiter verstandene **Sozialisationsfunktion** in den Vordergrund, letztere mit dem Ziel, Kindern für viele Stunden des Tages einen anregenden Lebens- und Erfahrungsraum bereitzustellen.

Die beiden genannten Entwicklungsstränge - Bildungsfunktion und ihre spätere Erweiterung um die Versorgungs- und Sozialisationsfunktion - sind allerdings vielfach ineinander verwoben und dürfen nicht im Sinne einer strikten zeitlichen Sequenz ausgelegt werden. Daraus resultiert, daß gegenwärtige Forderungen vielfach auf beides hinauslaufen: eine Ausweitung des **Platzangebots** und eine Veränderung der **Platzstruktur**.

Aufgrund der hier skizzierten Entwicklungen kann ein breites Spektrum unterschiedlicher Platzarten in der Jugendhilfepraxis unterstellt werden. Umso erstaunlicher ist, daß es - bezogen auf die Bundesebene - keine Daten gibt, anhand derer sich Einsichten in die tatsächlich gege-

bene Platzstruktur und die Verteilung der verschiedenen Platzarten gewinnen ließen.

Vor diesem Hintergrund wurden die Jugendämter um Auskunft über die Anzahl und Struktur der in ihrem Zuständigkeitsbereich vorhandenen Kindergartenplätze¹³ gebeten. Dabei wurden 5 Platzarten bezüglich der Betreuungsmöglichkeiten der Kinder unterschieden:

- Ganztägige Betreuung des Kindes (wenigstens 8 Stunden Öffnungszeit und Betreuung über Mittag),
- Vormittags- und Nachmittagsbetreuung (der Platz steht demselben Kind am Vor- und Nachmittag zur Verfügung; es erfolgt aber keine Betreuung über Mittag),
- Nur Vormittagsbetreuung ohne Nachmittagsbelegung (die Einrichtung ist nachmittags geschlossen),
- Vormittagsbetreuung mit anderer Nachmittagsbelegung (der Platz steht einem Kind nur vormittags zur Verfügung; er wird nachmittags durch ein anderes Kind belegt, sog. Schichtbetrieb)
- Nachmittagsbetreuung mit anderer Vormittagsbelegung.

Die Ergebnisse sind in der Tabelle 3.1 aufgeführt.

¹³ Im Kindergartenbereich gibt es für die einzelnen Platz- bzw. auch Einrichtungstypen keine überregional verbindlichen Bezeichnungen. Häufig wird zwischen Kindergarten und Kindertagesstätte (ganztägige Betreuung des Kindes) unterschieden. Diese Unterscheidung trägt aber nur sehr bedingt zu einer differenzierten Erfassung der Wirklichkeit bei. Wir sprechen hier einheitlich von Kindergarten bzw. Kindergartenplätzen und kennzeichnen die jeweilige Platzart näher.

Tabelle 3.1: Kindergartenplätze nach Platzarten,
absolut und in % sowie Versorgungsquoten

	Plätze absolut	Plätze in %	Versorgungs- quote ¹ in %
Ganztagsplätze	237.000	14,2	10,7
Vor- und Nach- mittagsplätze (keine Betreuung über Mittag)	1.049.000	62,6	47,1
Nur-Vormittags- plätze (Schließung nachmittags)	124.000	7,4	5,5
Nur-Vormittags- plätze (nachmittags andere Belegung)	133.000	7,9	6,0
Nur-Nachmittags- plätze (vormittags andere Belegung) ²	133.000	7,9	6,0
Belegbare Plätze insgesamt	1.677.000	100,0	75,3

1 Der Berechnung der Versorgungsquote liegen 3 1/2 Altersjahrgänge zugrunde

2 Die Anzahl der realisierten Nachmittagsplätze liegt wahrscheinlich um etwa 10 - 15.000 unter der angegebenen Zahl, da die Größe der Nachmittagsgruppen im Schichtbetrieb gegenüber der der entsprechenden Vormittagsgruppen meist etwas reduziert ist (ca. 10%).

Die Tabelle zeigt, daß mit gut 1 Million Plätze annähernd zwei Drittel aller in der Bundesrepublik belegbaren Plätze solche Plätze sind, die vom selben Kind am Vor- und Nachmittag besucht werden können bei Schließung über Mittag. Ganztagsplätze stehen danach für 237.000 Kinder zur Verfügung, echte Halbtagsplätze (nur Vormittags- oder nur Nachmittagsbesuch des Kindes möglich) für 390.000 Kinder. Die Zahl der definitiven Halbtagsplätze ist in der Bundesrepublik mithin mehr als eineinhalbmals so groß wie die der Ganztagsplätze. Jeder 4. bis 5. Kindergartenplatz (23,2 %) kann damit als eine Schrumpfform bezeichnet werden.

Die Stichprobe erlaubt keine sicheren Schätzungen auf Länderebene. Jedoch lassen sich einige grobe Charakterisierungen vornehmen (ohne Tabelle): Ganztagsplätze gibt es in jedem Bundesland. Die fast ausschließliche Platzform bilden sie in Berlin, in Hamburg sind fast die Hälfte aller Kindergartenplätze Ganztagsplätze. Lediglich 4 der 170 antwortenden Jugendämter gaben an, keine Ganztagsplätze in ihrem Zuständigkeitsbereich zu haben.

Auf der anderen Seite sind auch die echten Halbtagsplätze kein regionales oder nur für ein Bundesland spezifisches Phänomen. Zwar konzentrieren sich die Halbtagsplätze im Schichtbetrieb (vormittags andere Belegung als nachmittags) auf 2 Bundesländer: Bayern und Niedersachsen. Diese Kümmerform des Kindergartens ist jedoch ebenso - wenn auch quantitativ deutlich geringer - in anderen Bundesländern gegeben (Ausnahmen: Bremen, Berlin). Von den insgesamt 170 Jugendämtern gaben 53, also rund ein Drittel aller Jugendämter an, solche Plätze im Schichtbetrieb zu haben. Auch die übrigen Nur-Vormittagsplätze (Schließung am Nachmittag) gibt es in verschiedenen Bundesländern; anteilmäßig stark sind sie in Hamburg vertreten. Insgesamt geben 102 der 170 Jugendämter an, solche Plätze zu haben.

Betrachtet man die Versorgungsquoten, so ergibt sich folgendes Bild: Für jedes 4. Kind im Kindergartenalter (24,7 %) steht kein Kindergartenplatz, gleich welcher Art, zur Verfügung. Nur rund jedes 10. Kind (10,7 %) kann ganztägig untergebracht werden, für jedes 6. Kind (17,5 %) steht ein Halbtagsplatz zur Verfügung.

Die Platzformen geben den gewissermaßen jeweils maximalen Rahmen für die Betreuung eines Kindes an. Die individuelle Nutzung kann sich nur in diesem Rahmen abspielen, dürfte aber im Regelfall eingeschränkter ausfallen als von der Platzart her möglich. Insofern ist zwischen dem durch die Platzart gegebenen Zeitrahmen und der (individuell variierend) genutzten Zeit zu unterscheiden. Dies gilt für alle Platzarten.

Eine spezielle Qualität gewinnt dieser Aspekt jedoch bei den Vor- und Nachmittagsplätzen (Belegung durch dasselbe Kind, Schließung über Mittag). Offenbar sind viele dieser Plätze so ausgelegt, daß sie de facto von den meisten Kindern nur vormittags genutzt werden, strukturell also zu Halbtagsplätzen werden. In der oben erwähnten repräsentativen Mütterbefragung zeigte sich, daß nur ca. 17 % der Kindergartenkinder den Kindergarten vor- und nachmittags - bei Unterbrechung über Mittag - nutzen,¹⁴ obwohl annähernd zwei Drittel aller Kindergartenplätze nach den Angaben der Jugendämter als solche Plätze ausgelegt sind.

Die Gründe für die Halbtagsnutzung dieser Plätze mögen vielfältig sein. Relativ weite Wege bei kurzer Betreuungsdauer am Nachmittag, wenig attraktives Angebot, personelle Engpässe im Kindergarten können hier eine Rolle spielen. Auch seitens der Einrichtungen gibt es Verknappungen: Eine eigene in Nordrhein-Westfalen an über 100 Einrichtungen durchgeführte Befragung ergab, daß zahlreiche Einrichtungen an wenigstens einem Nachmittag in der Woche wegen Teambesprechung oder ähnlichem geschlossen hatten.

Faßt man die verschiedenen Daten zu den Plätzen zusammen, dann läßt sich - mit der gebotenen Vorsicht bei Aussagen durch Kombination verschiedener Datenquellen - schätzen (ohne Tabelle):

69 % aller Kindergartenplätze in der Bundesrepublik sind de facto Halbtagsplätze, sei es, daß die Einrichtung nur vormittags geöffnet hat, sei es, daß ein Platz vor- und nachmittags jeweils durch ein anderes Kind belegt wird, sei es, daß ein Vor- und

¹⁴ Das Kriterium der Vor- und Nachmittagsnutzung war dabei liberal gefaßt. Es wurde schon von Vor- und Nachmittagsnutzung gesprochen, wenn das Kind wenigstens an einem Nachmittag der Stichwoche den Kindergarten besucht hatte.

Nachmittagsplatz aus objektiven oder subjektiven Gründen nur halbtags (vormittags) genutzt wird.

- 17 % aller Kindergartenplätze sind vor- und nachmittags (ohne Mittagsbetreuung) genutzte Plätze.
- 14 % aller Kindergartenplätze sind Ganztagsplätze (mit individuell unterschiedlicher Nutzungsdauer).

Zwei Drittel aller Kindergartenplätze sind damit de facto Halbtagsplätze. Insofern muß wohl von dem Halbtagskindergarten als der Regelform in der Bundesrepublik gesprochen werden.

Die in der Tabelle 3.1 wiedergegebene Platzstruktur darf nicht mit der Struktur der Einrichtungen gleichgesetzt werden. Dies deshalb nicht, da dieselbe Einrichtung durchaus unterschiedliche Platzarten anbieten kann. So gibt es mehrgruppige Einrichtungen, die eine spezielle Gruppe mit Ganztagsplätzen führen, während in den anderen Gruppen sonstige Plätze angeboten werden (Kindergarten- und Kindertagesstättenbetrieb). In anderen Einrichtungen mit genereller Schließung über Mittag wird für einzelne Kinder gleichwohl eine Übermittagsbetreuung ermöglicht.¹⁵ Das Angebot verschiedenartiger Plätze in einer Einrichtung kann dabei als Ausdruck einer gewissen internen Flexibilität verstanden werden, auf unterschiedliche Bedürfnisse bei Kindern und Familien reagieren zu können.

In der Tabelle 3.2 ist das Gesamt der vorhandenen Einrichtungen nach Platzarten aufgegliedert. Eine Einrichtung wurde schon dann unter die Rubrik Ganztageseinrichtung subsumiert, wenn sie wenigstens 1 Ganztagsplatz (mit Betreuung über Mittag) anbot. Parallel zu dieser Verteilung der Einrichtungen ist zum Vergleich noch einmal die Verteilung der Platzarten (vgl. Tabelle 3.1) aufgeführt. Hier - und in den weiteren Tabellen - werden unter "Nur-Vormittagsplätze" sowohl Plätze verstan-

¹⁵ Vgl. hierzu z.B. die Richtlinien für Tageseinrichtungen für Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Juni 1982, wonach in einem Kindergarten mit üblicher Schließung über Mittag unter bestimmten Bedingungen bis zu 9 Kinder über Mittag betreut werden können (vgl. Rundschreiben des MAGS vom 30. September 1987).

den, die nachmittags von einem anderen Kind belegt werden, als auch solche, bei denen die Einrichtung nachmittags geschlossen ist.

Tabelle 3.2: Einrichtungen und Plätze nach Platzarten. Angaben in %

Einrichtung		Plätze	
ganztags geöffnet (mind. 1 Ganztagsplatz)	27,6	14,2	Ganztagsplätze
vor- und nachmittags geöffnet (ohne Mittagsbetreuung)	63,1	62,6	Vor- und Nachmittags- plätze (ohne Mittagsbe- treuung)
nur vormittags geöffnet	9,2	15,3	Nur-Vormittagsplätze
nur nachmittags geöffnet	0,1	7,9	Nur-Nachmittagsplätze

Aus der Tabelle 3.2 läßt sich auf eine teilweise recht hohe interne Flexibilisierung der Einrichtungen schließen. So liegt der Anteil der Kindergärten, die - nur oder auch neben anderen Platzarten - Ganztagsplätze bereitstellen, mit knapp 28 % an allen Einrichtungen fast doppelt so hoch wie die Quote der Ganztagsplätze an allen Plätzen. Auf der anderen Seite ist der Anteil der Einrichtungen nur mit Halbtagsplätzen mit zusammen 9,3 % deutlich geringer als der entsprechende Platzanteil mit zusammen 23,2 %. Der Anteil der Kindergärten, die über Mittag schließen, fällt mit rund 63 % - zufällig - genauso hoch aus wie die entsprechende Platzquote bei den Vor- und Nachmittagsplätzen.

Alles in allem weisen diese Ergebnisse darauf hin, daß viele Einrichtungen eine durchaus heterogene Platzstruktur anbieten, und daß damit die Grenzen zwischen den traditionellen Einrichtungstypen fließend sind (Regeleinrichtung, Ganztageseinrichtung). Die Heterogenität bezüglich der Platzstruktur muß dabei wohl unterschiedlich gewertet

werden. Während das Angebot von Ganztagsplätzen in den Regelkindergärten als ein wichtiger Schritt auf die - einem veränderten Bedarf entsprechende - vielfach angestrebte Flexibilisierung hin angesehen werden kann, muß die ebenfalls in der Tabelle dokumentierte Aufteilung von Regelplätzen in Halbtagsplätze wohl weniger als eine bedarfsorientierte Maßnahme, sondern als ein der Knappheit des Platzangebots geschuldeter Schritt betrachtet werden.

3.2 Plätze und Platzarten bei Jugendämtern und Jugendamtstypen

Im voranstehenden Abschnitt wurde ein Überblick über die Situation in der Bundesrepublik insgesamt gegeben. Von diesen Durchschnittswerten gibt es regional starke Abweichungen. Schon in der Differenzierung nach Ländern ergeben sich außergewöhnlich große Unterschiede im Versorgungsgrad (vgl. z.B. BLK 1987, BMBW 1991, S. 32). Diese Variabilität setzt sich bei kleinräumiger Betrachtung fort.

Um einen Einblick in die tatsächliche Unterschiedlichkeit in der regionalen Versorgung mit den verschiedenartigen Kindergartenplätzen zu erlangen, soll in diesem Abschnitt die Situation zunächst auf der Ebene der einzelnen Jugendämter betrachtet werden. Daran schließt sich ein Vergleich der Gegebenheiten differenziert nach Jugendamtstypen, d.h. nach Jugendämtern kreisfreier Städte, kreisangehöriger Städte und nach Landkreisjugendämtern an. Diese Klassifizierung folgt einer verwaltungsmäßigen Einteilung. Zugleich kann jedoch davon ausgegangen werden, daß mit diesen Kategorien zumindest grobe sozio-ökologische Typisierungen verbunden sind. Die Zuständigkeitsbereiche kreisfreier Jugendämter beziehen sich ganz überwiegend auf großstädtische Bereiche mit den für solche Gebiete charakteristischen sozialen und ökologischen Bedingungen, die Zuständigkeitsbereiche der Jugendämter kreisangehöriger Städte auf eher mittelstädtische Bereiche und die der Landkreise auf ländliche und (klein-)städtische Gebiete. Dabei muß im Auge behalten werden, daß diese Einteilung nach Verwaltungsgesichtspunkten nur bedingt mit sozio-ökologischen Faktoren korreliert bzw. daß jeweils mit einer beträchtlichen sozioökologischen Variabilität innerhalb der Zuständigkeitsbereiche wie auch ausgeprägten Überlappungen sozioökologischer Bedingungen verschiedenartigen Jugendamtstypen gerechnet werden muß.¹⁶

Tabelle 3.3: Versorgungsquoten¹ auf Jugendamtsebene nach Plätzen insgesamt und nach Platzarten. Angaben in %

Jugendämter	Plätze insgesamt	Ganztagsplätze	Vor- und Nachmittagsplätze	Nur Vormittagsplätze	Nur Nachmittagsplätze
Maximum (JA mit höchster Versorgungsquote)	111	74,5	103,6	64	51,3
Die 10 % bestversorgten JÄ haben Versorgungsquoten von ...	≥ 96	≥ 30	≥ 79	≥ 44	≥ 30
Mittlere 50 %	66 - 84	2-17	2-67	0-16	0-1
Die 10 % schlechtestversorgten JÄ haben Versorgungsquoten von ...	≤ 58	≤ 1	0	0	0
Minimum (JA mit niedrigster Versorgungsquote)	28	0	0	0	0
Bundesdurchschnitt	75,3	10,7	47,1	11,5	6,0

1 Plätze bezogen auf 3 1/2 Altersjahrgänge

16 Die Unterscheidung nach Jugendamtstypen kann also nicht einen Differenzierungsgrad widerspiegeln wie er z.B. in der Kennung von Gemeinden mit dem Boustedt-Index (vgl. BOUSTEDT 1975) oder der sozio-ökologischen Kennung von Wohnarealen mit dem Soziotopenansatz (vgl. BARGEL/KUTHE/MUNDT 1978) möglich ist.

Die hohe Variabilität zwischen den Jugendämtern, was die Platzquoten insgesamt wie auch die Quoten für die verschiedenen Platzarten anbelangt, läßt sich der Tabelle 3.3 entnehmen. Die Versorgungsquote (belegte Plätze bezogen auf 3 1/2 Altersjahrgänge) schwankt danach zwischen 28 % und 111 % bei einem Bundesdurchschnitt von 75,3 %. Die 10 % Jugendämter der Stichprobe mit der geringsten Versorgung haben dabei eine Versorgungsquote von 58 % oder weniger, die 10 % mit der höchsten Versorgung eine Versorgungsquote von 96 % oder mehr. Die Chancen eines Kindes im Kindergartenalter, überhaupt einen Kindergartenplatz, gleich welcher Art, zu bekommen, sind damit extrem wohnortabhängig.

Relativ noch stärker ist die Spannbreite bei der Versorgung mit Ganztagsplätzen. Bei 10 % der Jugendamtsbereiche steht für 30 % oder mehr der Kinder im Kindergartenalter ein Ganztagsplatz zur Verfügung (bei einem Jugendamt sogar für rund 75 % aller Kinder im Kindergartenalter), bei den anderen extremen 10 % der Stichprobe für höchstens 1 % der Kinder. Enorme Schwankungen zwischen den Jugendämtern lassen sich auch für die restlichen 3 Platzarten, die Vor- und Nachmittagsplätze, die Nur-Vormittagsplätze und die Nur-Nachmittagsplätze feststellen. Eine Polarisierung der Jugendamtsbereiche ist bei den Halbtagsplätzen unverkennbar. Während 31 % der Jugendämter in der Stichprobe (ohne Tabelle) keinerlei Nur-Vormittagsplätze anbieten, werden in 10 % der Jugendamtsbereiche 44 % oder mehr der Kindergartenkinder mit einem solchen Schrumpflplatz versorgt (max. 64 %). Bei den Nur-Nachmittagsplätzen werden in 10 % der Jugendamtsbereiche jeweils 30 % oder mehr der Kinder im Kindergartenalter mit diesen Schrumpfformen versorgt. In einem Jugendamt ist es über die Hälfte der Kinder (51,3 %). Vergegenwärtigt man sich, daß zu jedem Nur-Nachmittagsplatz ein entsprechender Nur-Vormittagsplatz im Schichtbetrieb hinzuzurechnen ist, dann wird deutlich, daß jedes 10. der befragten Jugendämter für jeweils 60 % oder mehr der Kinder im Kindergartenalter einen Halbtagsplatz im Schichtbetrieb anbietet, also den Schichtbetrieb als Regelform des Kindergartens aufweist. Die extreme Situation bei diesen Jugendämtern wird deutlich, wenn man sich ihren Gegenpart vor Augen hält: Bei 71 % der befragten Jugendämter (ohne Tabelle) wird höchstens bis zu 1 % der Kinder im Kinder-

gartenalter mit einem Nur-Nachmittagsplatz versorgt. Diese Schrumpfform des Nur-Nachmittagsplatzes bildet somit bei den meisten Jugendämtern eine absolute Ausnahme.

Interessante Aufschlüsse in der Versorgung mit Kindergartenplätzen ergeben sich, wenn man die Jugendämter nach den 3 Typen, Jugendämter kreisfreier Städte, Jugendämter kreisangehöriger Städte, Jugendämter von (Land-)Kreisen, differenziert. Die Ergebnisse hierzu sind in der Tabelle 3.4 dargestellt.

Tabelle 3.4: Versorgungsquoten¹ nach Plätzen insgesamt und nach Platzarten, differenziert nach Jugendamtstypen. Angaben in %

Versorgung mit	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
Plätzen insgesamt	73,0	74,9	78,6	75,3
Ganztagsplätzen	21,9	8,8	3,3	10,7
Vor- und Nachmittagsplätzen	35,8	51,6	51,6	47,1
Nur-Vormittagsplätzen	10,4	9,7	14,3	11,5
Nur-Nachmittagsplätzen	4,9	4,8	9,4	6,0

¹ Plätze bezogen auf 3 1/2 Altersjahrgänge

Die durchschnittlichen Versorgungsquoten unterscheiden sich, was die Plätze insgesamt anbelangt, bei den 3 Jugendamtstypen nicht stark voneinander. Im Durchschnitt fällt die Versorgung in den Landkreisen um annähernd 6 % besser aus als in den kreisfreien Städten. Dieses Bild differenziert sich jedoch, wenn man die Platzstruktur berücksich-

tigt. Mit einer Quote von rund 22 % bei den Ganztagsplätzen bieten die kreisfreien Städte hier eine deutlich bessere Versorgung als die Landkreise mit nur 3,3 %. Die Versorgung mit Ganztagsplätzen und den damit verbundenen längeren Betreuungsmöglichkeiten für Kinder erweist sich insofern wesentlich als ein (groß-)städtisches Phänomen. In ähnlicher Weise kann die Versorgung mit definitiven Halbtagsplätzen als ein Phänomen der Landkreise bezeichnet werden. In den Landkreisen steht im Durchschnitt mit 9,4 % fast doppelt so vielen Kindern im Kindergartenalter lediglich ein Nachmittagsplatz zur Verfügung wie in den Zuständigkeitsbereichen der Jugendämter kreisfreier und kreisangehöriger Städte mit 4,9 % bzw. 4,8 %. Nimmt man alle Halbtagsplätze zusammen, dann werden von den Jugendämtern kreisfreier Städte 15,3 % der Kinder im Kindergartenalter mit einem Halbtagsplatz versorgt, von den Jugendämtern kreisangehöriger Städte 14,5 % und von den Jugendämtern der Landkreise 23,7 %. Damit wird in den Landkreisen fast jedem 4. Kind im Kindergarten lediglich ein Halbtagsplatz angeboten.

Ein interessantes Ergebnis zeigt sich bei den Vor- und Nachmittagsplätzen. Während bei den Jugendämtern von kreisangehörigen Städten und von Landkreisen jeweils gut der Hälfte der zu versorgenden Kindergruppe (51,6 %) ein Vor- und Nachmittagsplatz angeboten wird, ist dies bei den kreisfreien Städten nur noch bei einem guten Drittel der Kinder (35,8 %) gegeben. Vielfach wird der Vor- und Nachmittagsplatz bei Schließung über Mittag als die Regelform des Kindergartens angesehen. Betrachtet man die Ergebnisse unter diesem Gesichtspunkt, dann trifft diese Annahme nur für die kreisangehörigen Städte und die Landkreise zu. In den (groß-)städtischen Gebieten der kreisfreien Städte werden mehr Kinder mit Ganztagsplätzen oder Halbtagsplätzen als mit den üblichen Vor- und Nachmittagsplätzen versorgt.

Diese Unterschiede in der Versorgung zwischen den 3 Jugendamtstypen kommen noch deutlicher zum Ausdruck, wenn man direkt die Verteilung der Platzarten miteinander vergleicht, wie in Tabelle 3.5 dargestellt, bzw. die Einrichtungen daraufhin untersucht, welche Platzarten sie vorhalten (vgl. Tabelle 3.6).

Tabelle 3.5: Platzarten, differenziert nach Jugendamtstypen.
Angaben in %

Platzarten	Jugendamtstyp			Bundes- durch- schnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisange- hörige Städte	Land- kreise	
Ganztagsplätze	33,8	11,4	4,8	14,2
Vor- und Nach- mittagsplätze	46,8	72,1	67,4	62,6
Nur-Vormittags- plätze	13,7	11,4	18,1	15,3
Nur-Nachmittags- plätze	5,7	5,1	9,7	7,9

Tabelle 3.6: Einrichtungen nach Platzarten, differenziert nach
Jugendamtstypen. Angaben in %

Einrichtung	Jugendamtstyp			Bundes- durch- schnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisange- hörige Städte	Land- kreise	
ganztags geöffnet (mindestens 1 Ganztagsplatz)	59,7	35,3	10,0	27,6
vor- und nach- mittags geöffnet (ohne Übermittags- betreuung)	31,6	55,3	80,5	63,1
nur vormittags geöffnet	8,7	9,4	9,4	9,2
nur nachmittags geöffnet	0,06	0,1	0,1	0,1

Bei der Differenzierung der Einrichtungen nach angebotenen Platzarten (Tabelle 3.6) zeigt sich, daß rund 60 % der Einrichtungen bei den kreisfreien Städten (zumindest unter anderem) auch Ganztagsplätze anbieten. Der Anteil der Kindergärten mit Ganztagsplätzen ist hier rund doppelt so hoch wie der Anteil der Kindergärten, die generell über Mittag schließen (31,6 %). Bei den Landkreisen sind es hingegen nur 10 % der Einrichtungen, die Ganztagsplätze aufweisen. Gut 80 % der Einrichtungen halten hier als ausgedehnteste Platzform Vor- und Nachmittagsplätze vor. Hierin sind die Einrichtungen eingeschlossen, die Vor- und Nachmittagsplätze im Schichtbetrieb anbieten. Die Flexibilisierung der Einrichtungen im Hinblick auf die Bereitstellung von wenigstens einigen Ganztagsplätzen stellt sich nach diesen Daten bislang weitgehend als ein städtisches bzw. großstädtisches Phänomen dar.

Für alle hier in der Aufgliederung nach Jugendamtstypen dargestellten Aspekte (vgl. Tabelle 3.4 bis 3.6) gilt es jedoch - wie auch bei der nicht nach Typen unterschiedenen Betrachtung der Jugendämter (vgl. Tabelle 3.3) -, eine beträchtliche Streuung innerhalb und eine bemerkenswerte Überlappung zwischen den Jugendamtstypen zu berücksichtigen.

3.3 Öffnungszeiten in den Kindergärten

Mit der Einteilung nach Platzarten sind zugleich auch unterschiedliche Öffnungszeiten verbunden. Allerdings handelt es sich hierbei nur um eine sehr grobe Kategorisierung des Zeitrahmens, der jeweils bereitgestellt wird. In diesem Abschnitt sollen die Öffnungszeiten der Einrichtungen genauer untersucht werden. Dies geschieht zum einen unter dem Gesichtspunkt der **Öffnungsdauer**, zum anderen unter dem Gesichtspunkt der zeitlichen Lokalisation der **Öffnungszeiten** im Tagesablauf, also der Zeitpunkte, zu denen die Einrichtungen öffnen und schließen.

In den meisten Bundesländern gibt es keine konkreten landesrechtlichen Bestimmungen, was die Festlegung von Öffnungszeiten angeht (vgl. BMJFFG 1989b). Die Festsetzung der Öffnungszeiten/Öffnungsdauer wird vielmehr auf die Entscheidungsebene vor Ort verlagert. Landesrechtliche Bestimmungen geben meist nur einen all-

gemeinen Orientierungsrahmen. Als vom Tenor her repräsentativ kann die entsprechende Bestimmung in Baden-Württemberg herangezogen werden. Darin heißt es: Die Öffnungszeiten sind "entsprechend den körperlichen und psychischen Belangen der Kinder unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse (z.B. der Betreuung der Kinder berufstätiger Eltern)" festzulegen (hier zit. nach BMJFFG 1989b). Fast alle Länder haben verfahrensrechtliche Bestimmungen, wie die Öffnungszeiten festgelegt werden (vgl. BMJFFG 1989b). Im Regelfall wird den Elternvertretungen hierbei ein Anhörungsrecht eingeräumt, oder es besteht eine Anhörungspflicht. Ein elterliches Mitbestimmungsrecht ist in keinem Bundesland gegeben.

In der folgenden Tabelle 3.7 sind "Regelöffnungszeiten" in den Bundesländern zusammengestellt, von denen es jedoch vielfältige Abweichungen gibt.

Tabelle 3.7: "Regelöffnungszeiten" in den Bundesländern¹

Baden-Württemberg	vorm.: 3 1/2 - 4 Std. nachm.: 2 1/2 - 3 Std.
Bayern	vorm.: 8 - 12 Uhr nachm.: 14 - 16 Uhr
Berlin	6 - 18 Uhr (flexibel)
Bremen	8 - 16 Uhr
Hamburg	4 Std., vielfältig erweitert
Hessen	vorm.: 3 - 4 Std. nachm.: 2 - 3 Std.
Niedersachsen	Keine allgemeine Regelung ²
Nordrhein-Westfalen	vorm.: 3 1/2 - 4 Std. nachm.: 2 - 2 1/2 Std. Im Regelfall nicht mehr als 6 Std. ³
Rheinland-Pfalz	vorm.: 3 - 4 Std. nachm.: 2 Std.
Saarland	vorm.: 8 - 12 Uhr nachm.: 14 - 16 Uhr
Schleswig-Holstein	Keine allgemeine Regelung

¹ Zusammenstellung nach HAPPE o.J.

² Das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder vom 16. Dezember 1992 in Niedersachsen sieht eine wenigstens vierstündige Öffnungszeit vor.

³ Das mit dem 1. Januar 1992 in Kraft getretene Gesetz über Kindertagesstätten (GTK) sieht eine siebenstündige Öffnungsdauer, davon 5 Std. zusammenhängende Öffnungszeit, vor.

Die konkreten Öffnungszeiten in den Einrichtungen unterliegen seit vielen Jahren einer teils heftigen Kritik. Wesentliche Kritikpunkte sind:

- die Öffnungszeiten der Kindergärten sind zu kurz, d.h. zeitlich zu knapp, bemessen,
- die Öffnungszeiten sind zu starr, sie werden zu unflexibel gehandhabt und
- die Öffnungszeiten orientieren sich einseitig an den Arbeitszeiten des öffentlichen Dienstes.

Vor diesem Hintergrund sind eine Reihe von Initiativen entstanden, die Flexibilisierungen der Betreuungszeiten in Kindergärten fordern und Möglichkeiten ihrer Realisierung aufzeigen. Dabei steht vor allem der Gesichtspunkt einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Vordergrund (vgl. BMJFG 1984, LORENTZ/SCHAUERTE 1985). Solche Flexibilisierungsbemühungen werden nicht nur von außen, sondern auch von den für die Einrichtungen zuständigen Spitzenorganisationen gefordert. So werden z.B. von der Obersten Landesjugendbehörde in Rheinland-Pfalz flexible Öffnungszeiten empfohlen (vgl. MINISTERIUM FÜR SOZIALES UND FAMILIE 1989), das Land Hessen fördert finanziell erweiterte Öffnungszeiten (vgl. § 8 des Hessisches Kindergartengesetzes vom 14. Dezember 1989). Ebenso haben die bundesweit operierenden Spitzenverbände und Dachorganisationen der Träger bzw. Trägerverbände einschlägige Empfehlungen und Hinweise herausgegeben (vgl. AGJ 1988, BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE/BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE 1987, ZENTRALVERBAND KATHOLISCHER KINDERGÄRTEN UND KINDERHORTE 1988). Die Flexibilisierungsbemühungen richten sich auf

- eine Erweiterung der Öffnungszeiten allgemein,
- die Einführung von Früh- und Spätdiensten bzw. von gleitenden Bring- und Abholzeiten der Kinder,
- die Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten über Mittag für einen Teil der Kinder,
- die Bereitstellung von Ganztagsangeboten, die den Zeitrahmen elterlicher Erwerbstätigkeit (inkl. Wegezeiten) berücksichtigen.

Gefordert wird dabei keine beliebige Flexibilisierung, sondern eine Ausweitung der Öffnungszeiten innerhalb bestimmter Grenzen unter Berücksichtigung des familialen Lebensalltags und des Kindeswohls (vgl. AGJ 1988, S. 27ff.). Das erweiterte Angebot richtet sich nicht zwingend an alle oder auch nur die Mehrzahl der Kinder. Vielmehr soll es in einer plural orientierten Gesellschaft als Hilfe für die Kinder und ihre Familien dienen, bei denen aufgrund ihrer individuellen Lebenslage ein entsprechender Bedarf besteht.

Abgesehen von regionalen Studien (vgl. LACHENMAIER 1989) existieren jedoch in der Bundesrepublik bislang keine Übersichten über die in den Kindergärten gegebenen Öffnungszeiten. Vor diesem Hintergrund wurden die Jugendämter nach den tatsächlichen Öffnungszeiten der Einrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich befragt.

Die Frage richtete sich dabei auf die "maximale" Öffnungszeit der Einrichtungen. Im Falle, daß eine Einrichtung mehrere Platzarten unter ihrem Dach anbietet, wurden die Jugendämter gebeten, von der jeweils längsten Öffnungszeit auszugehen. Im einzelnen erfaßt wurde der früheste Beginn am Vormittag, der definitive Schließungszeitpunkt am Nachmittag sowie die Betreuungszeit (bzw. die Betreuungspause) über Mittag. Die so erfaßte maximale Öffnungszeit darf nicht gleichgesetzt werden mit der üblichen Betreuungszeit der Mehrzahl der Kinder. Die hier erfaßten Zeiten geben vielmehr den maximalen Spielraum an, innerhalb dessen Betreuungsbedürfnissen von Kindern und Familien nachgekommen werden kann.

Bei der Darstellung der Ergebnisse wird differenziert

- nach Einrichtungen mit Ganztagsplätzen,
- nach Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen (als umfänglichstem Platzangebot der jeweiligen Einrichtung) und
- nach Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen.

In der Kategorie der Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen sind auch die Schichtkindergärten enthalten, also die Einrichtungen, in denen der Nachmittagsplatz von einem anderen Kind als der Vormittagsplatz in Anspruch genommen wird.

Die Informationen zu den Öffnungszeiten der Kindergärten mit **Ganztagsplätzen** (Plätze mit mindestens achtstündiger Öffnungszeit und Betreuung über Mittag) sind den Abbildungen 3.1 bis 3.3 zu entnehmen. Die Abbildungen enthalten die prozentualen Anteile der Ganztageseinrichtungen mit bestimmten Öffnungszeiten an allen Ganztageseinrichtungen. Wie ersichtlich, variiert die Öffnungsdauer der Kindergärten mit Ganztagsplätzen zwischen 8 und 12 Stunden. Als längste Öffnungszeit wurden von einem Jugendamt 14 Stunden angegeben. Die durchschnittliche Öffnungszeit beträgt knapp 9 1/2 Stunden.

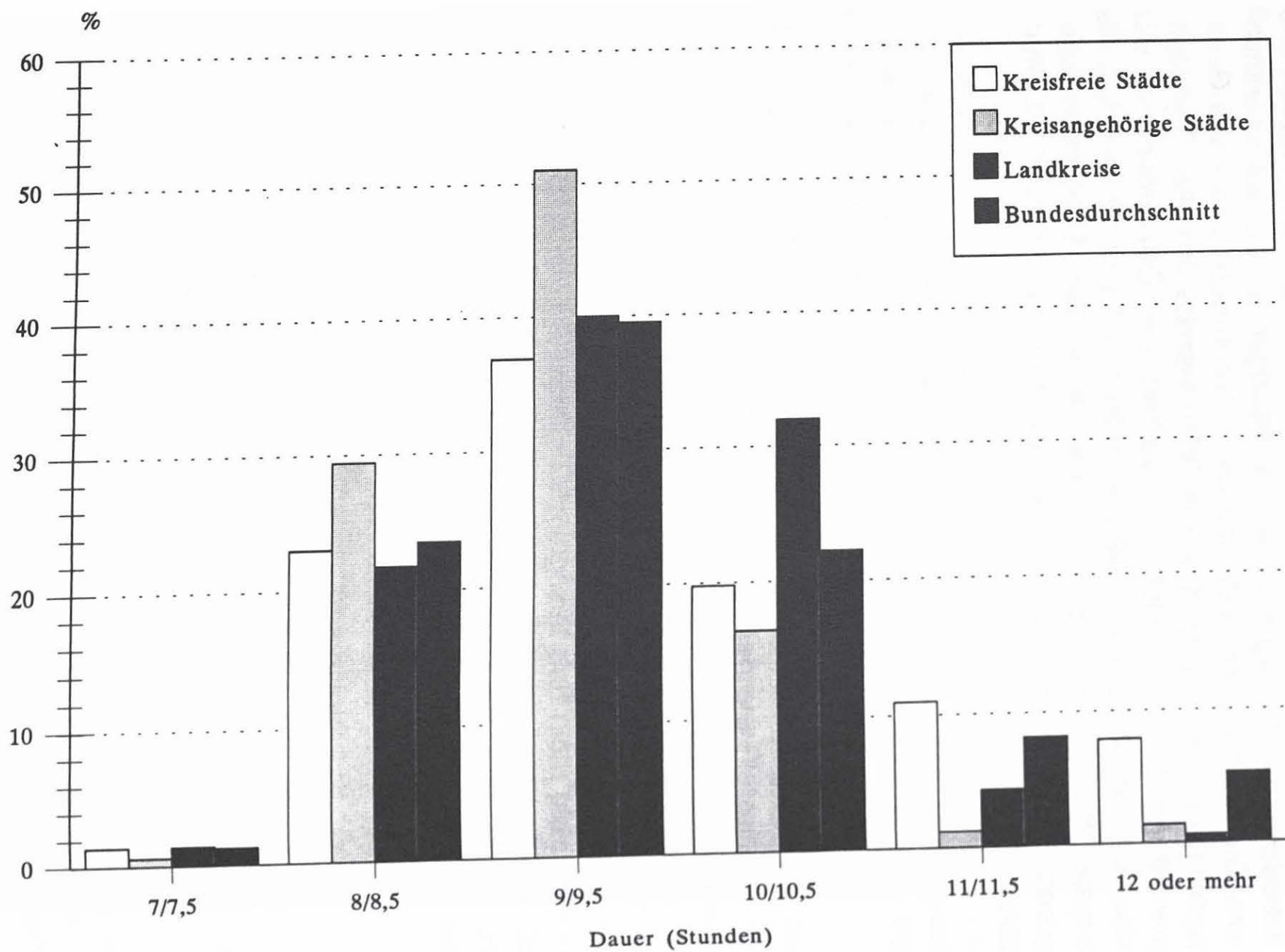
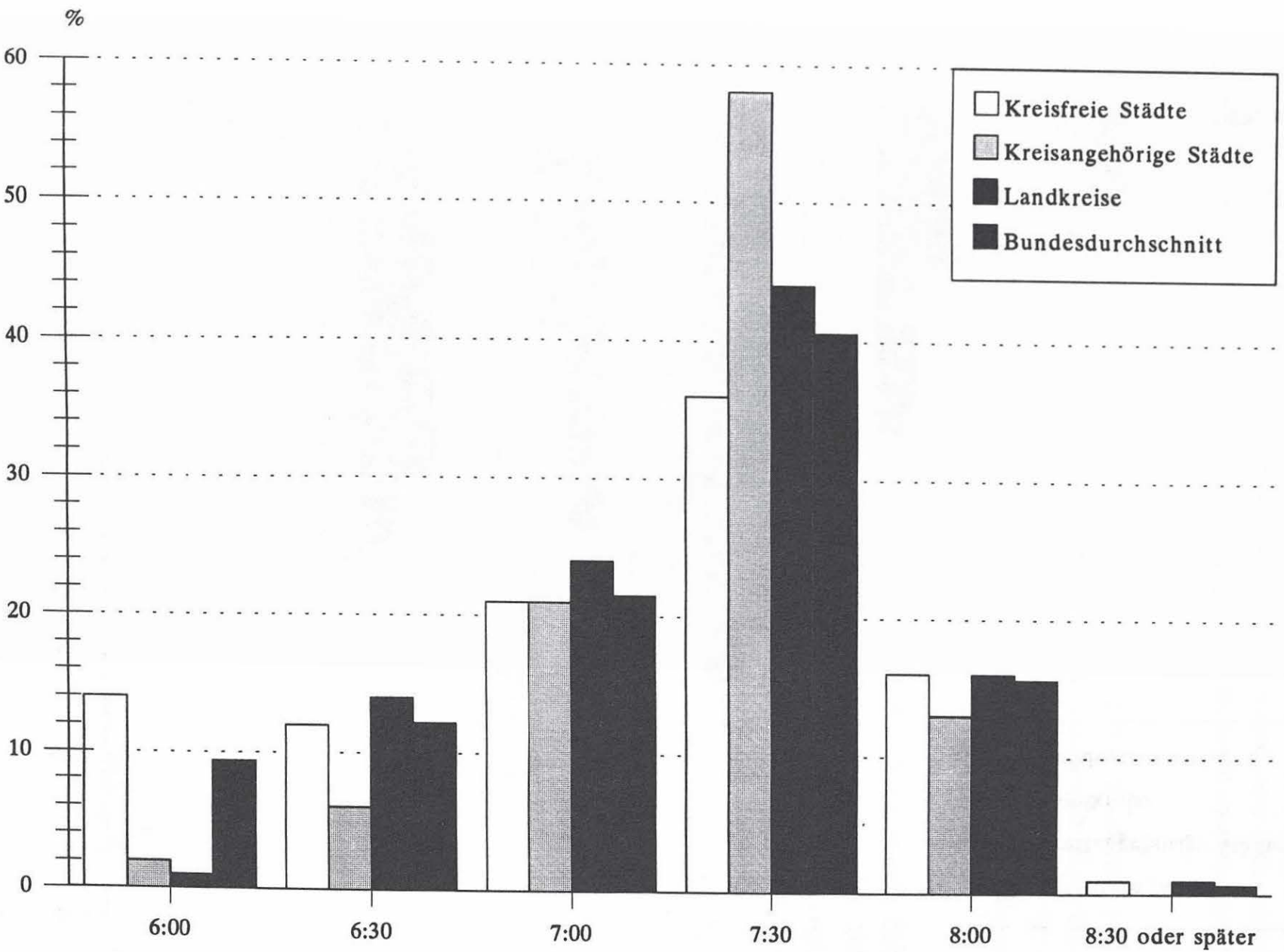


Abbildung 3.1: Einrichtungen mit Ganztagsplätzen: Öffnungsdauer

Abbildung 3.2: Einrichtungen mit Ganztagsplätzen: Beginn der Öffnungszeit



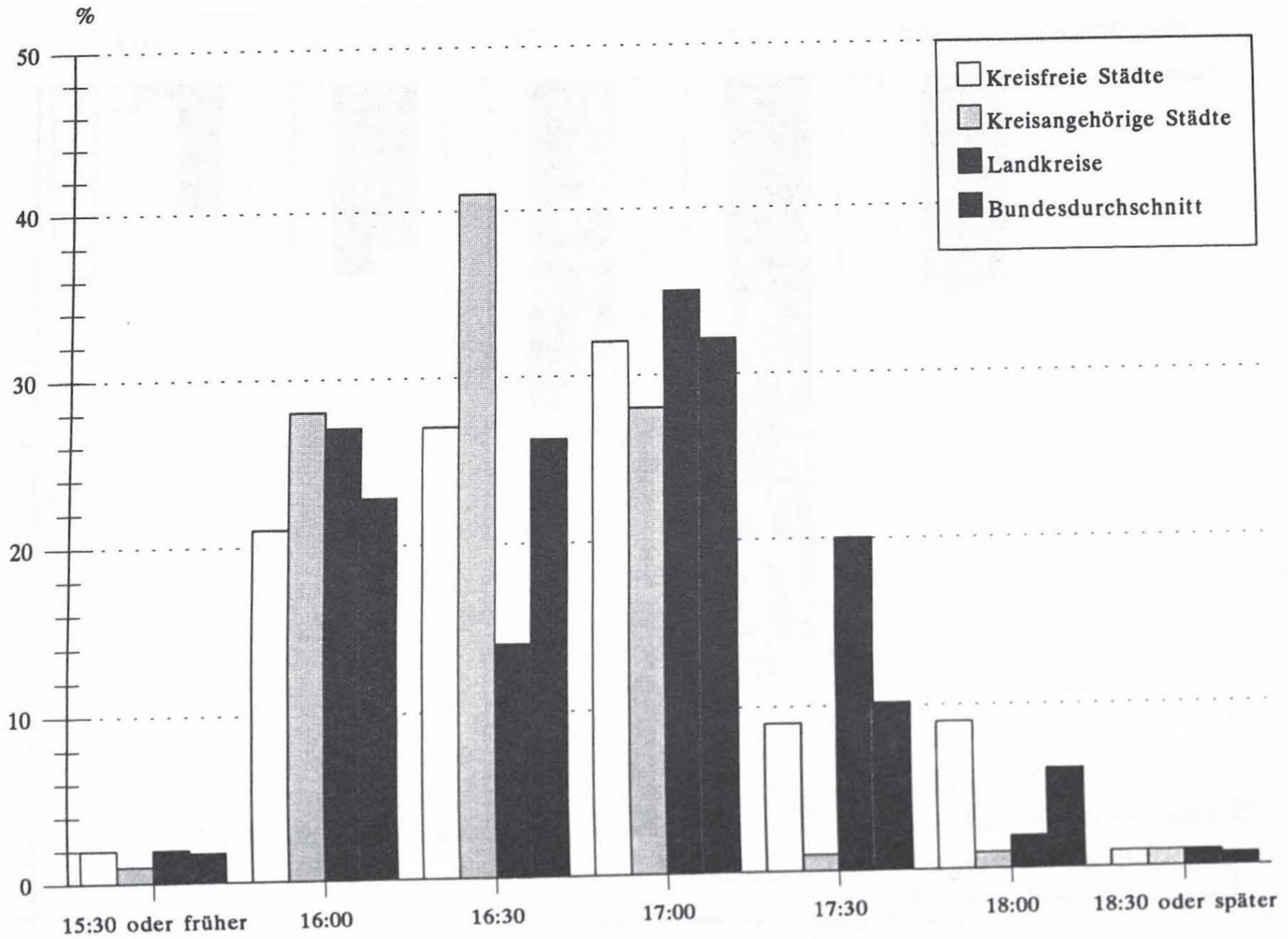


Abbildung 3.3: Einrichtungen mit Ganztagsplätzen: Schließungszeit

In der Abbildung 3.1 sind zu Vergleichszwecken auch die Einrichtungen mit sieben- bis siebeneinhalbständiger Öffnungszeit und Betreuung über Mittag angegeben. Wie ersichtlich, handelt es sich um einen verschwindend geringen Anteil. Die a priori vorgenommene Definition von Ganztagsplätzen als Plätzen mit durchgehender Öffnungszeit von wenigstens 8 Stunden bei Betreuung über Mittag (vgl. S. 28) findet damit ihre empirische Entsprechung.

Mit 23,5 % der Ganztageseinrichtungen, die 8 - 8 1/2 Stunden, und 39,5 %, die 9 bis 9 1/2 Stunden geöffnet haben, weisen im Bundesdurchschnitt fast zwei Drittel aller Ganztageseinrichtungen eine Öffnungszeit von höchstens 9 1/2 Stunden auf. 11 Stunden oder länger haben 13,5 % der Kindergärten mit Ganztagsplätzen geöffnet.

Die Verhältnisse im Bundesdurchschnitt sind sehr stark durch die Gegebenheiten in den kreisfreien Städten bestimmt, da sich hier mit Abstand die meisten Einrichtungen mit Ganztagsplätzen befinden (vgl. Tabelle 3.6). Bei der Interpretation von Unterschieden zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten bzw. Landkreisen ist diese Gegebenheit zu berücksichtigen. Als generelle Tendenz ist erkennbar, daß sich die Einrichtungen mit längerer Öffnungszeit (11 Stunden oder mehr) fast nur in kreisfreien Städten finden.

Der morgendliche Beginn der Kindergärten mit Ganztagsplätzen streut über die gesamte Zeitspanne von 6 bis 9 Uhr (vgl. Abbildung 3.2). Ein Schwerpunkt bezüglich des Beginns liegt um 7.30 Uhr. Zu diesem Zeitpunkt öffnen rund 40 % der Einrichtungen mit Ganztagsplätzen. Nimmt man die Kindergärten mit späterem Beginn hinzu, dann zeigt sich, daß fast 60 % aller Kindergärten mit Ganztagsplätzen erst um 7.30 Uhr oder später öffnen. Diese Daten bestätigen die Berechtigung der vielfach geäußerten Kritik, daß sich der morgendliche Beginn auch der Einrichtungen mit Ganztagsplätzen zu sehr an den Arbeitszeiten des öffentlichen Dienstes orientiert (vgl. MAGS 1989, S. 204).

Betrachtet man den morgendlichen Beginn differenziert nach den Jugendamtstypen, dann läßt sich als leichte Tendenz feststellen, daß die sehr frühen Öffnungszeiten (6 Uhr) fast nur in kreisfreien Städten gegeben sind.

Kindergärten mit Ganztagsplätzen schließen im Regelfall zwischen 16 und 17 Uhr (vgl. Abbildung 3.3). Insgesamt haben bis einschließlich 17 Uhr über 80 % der Einrichtungen geschlossen. Damit zeigt sich - wie bei den morgendlichen Beginnzeiten - auch bei den nachmittäglichen Schließungszeiten eine dominante Orientierung an den Arbeitszeiten des öffentlichen Dienstes.

In der Abbildung 3.4 sind die Merkmale Beginn und Öffnungsdauer für die Einrichtungen mit Ganztagsplätzen im Zusammenhang dargestellt. Aus morgendlichem Beginn und Öffnungsdauer läßt sich die Schließungszeit ableiten. Zugleich ist in der Abbildung noch einmal festgehalten, wie hoch der prozentuale Anteil der Einrichtungen mit einem bestimmten morgendlichen Beginn an allen Ganztageseinrichtungen ausfällt (vgl. hierzu auch Abbildung 3.2). Als übergreifende Tendenz läßt sich herausstellen: Die Einrichtungen mit einem frühen Beginn weisen eine lange Öffnungszeit auf und schließen später am Nachmittag als die Einrichtungen mit einem späteren Beginn. So weisen von den 9,5 % aller Einrichtungen mit Ganztagsplätzen, die um 6 Uhr beginnen, die meisten eine zwölfstündige Öffnungsdauer auf, schließen also um 18 Uhr. Demgegenüber sind die meisten Einrichtungen, die um 8 Uhr beginnen - dies sind 15,7 % aller Einrichtungen mit Ganztagsplätzen -, nur für 8 Stunden geöffnet, schließen also um 16 Uhr. Die negative Korrelation zwischen morgendlichem Beginn und nachmittäglicher Schließungszeit läßt sich durchgängig beobachten. Faßt man die in der Abbildung 3.4 wiedergegebenen Daten gröber zusammen, dann zeigt sich, daß unter den 43 % Einrichtungen mit Ganztagsplätzen, die nicht später als 7 Uhr öffnen, noch 39 % (also nahezu alle) um 16.30 Uhr geöffnet haben. Unter den 16 % Einrichtungen mit Ganztagsplätzen, die um 8 Uhr oder später öffnen, sind zum selben Zeitpunkt um 16.30 Uhr hingegen nur noch 8 % (also die Hälfte) geöffnet (ohne Tabelle).

Im Hinblick auf die Muster "früher Beginn und späte Schließung" bzw. "später Beginn und frühe Schließung" läßt sich vermuten, daß hinter dem erstgenannten Muster vorwiegend originäre Ganztageseinrichtungen stehen, während das zweite Muster primär von Regeleinrichtungen mit jeweils einer begrenzten Zahl von Ganztagsplätzen (Betreuung über

Mittag) - aber sonst kaum erweiterten Öffnungszeiten - gebildet wird. So qualitativ bedeutsam der Schritt, in Regeleinrichtungen eine begrenzte Zahl von Ganztagsplätzen anzubieten, auch ist, so deutlich erscheinen andererseits auch die Begrenzungen. Diese Ganztagsplätze sind, was Beginn, Öffnungsdauer und Schließung anbelangt, eingeschränkt und bilden unter diesem Gesichtspunkt offensichtlich kein vollständiges Äquivalent zu Plätzen in originären Ganztageseinrichtungen. Insgesamt kann festgehalten werden, daß sich hinter der Rubrik Ganztagsplätze eine Vielfalt sehr unterschiedlicher Plätze verbirgt, was morgendlichen Beginn, Öffnungsdauer und Schließungszeit anbelangt, und daß die unter diesem Etikett zusammengefaßten Plätze in sehr unterschiedlicher Weise geeignet sind, die Bedürfnisse von Eltern und Kindern nach "ganztägiger" Betreuung zu befriedigen. Unter dem Gesichtspunkt der Jugendhilfeplanung erscheint es für die Zukunft erforderlich, zu präziseren Definitionen der zeitlichen Struktur eines Ganztagsplatzes zu gelangen.

Abbildung 3.4: Einrichtungen mit Ganztagsplätzen: Beginn und Dauer (Bundesdurchschnitt)

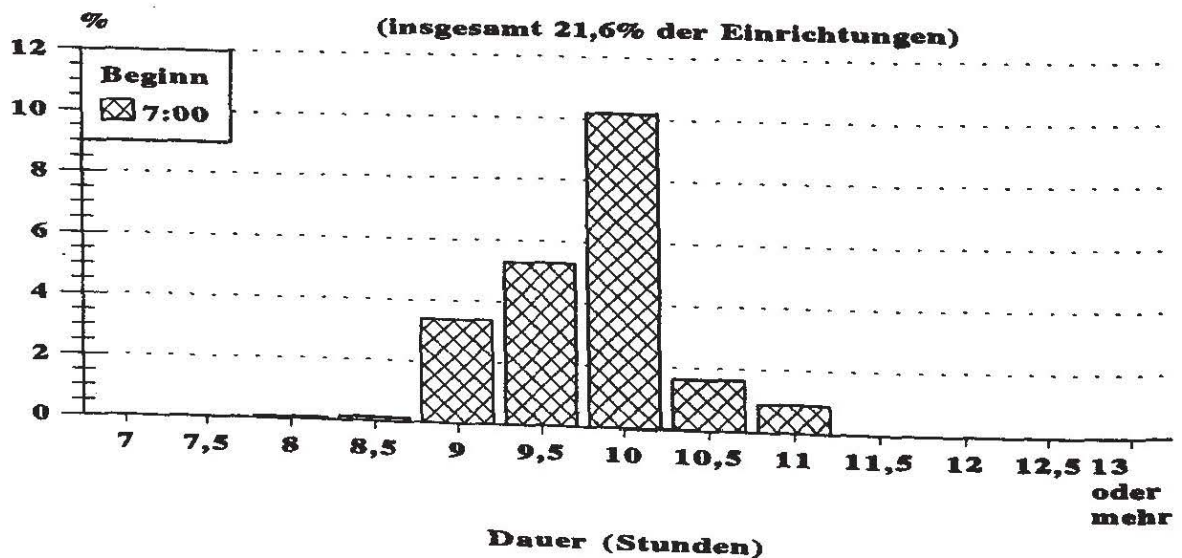
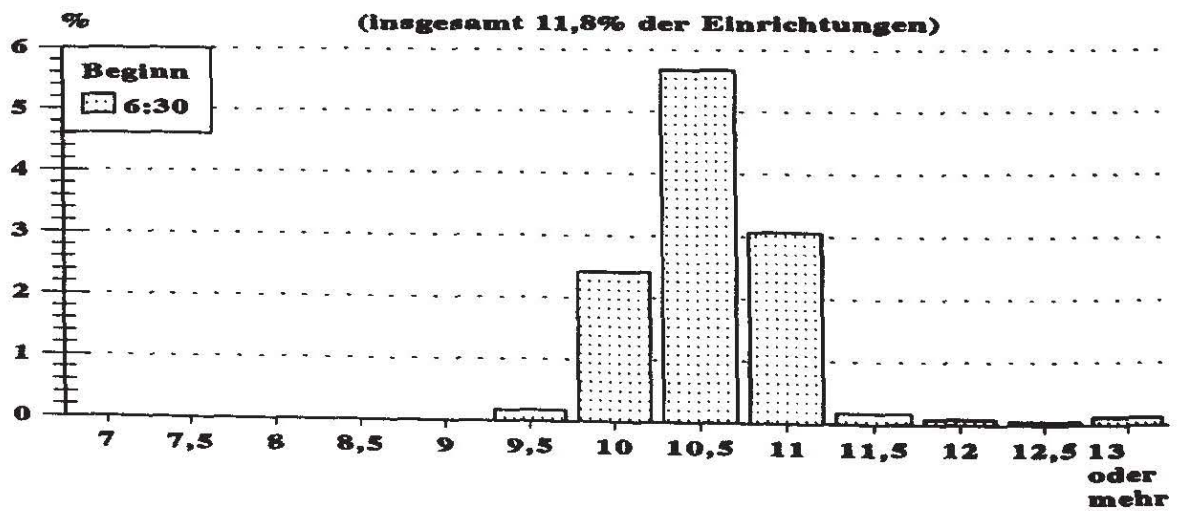
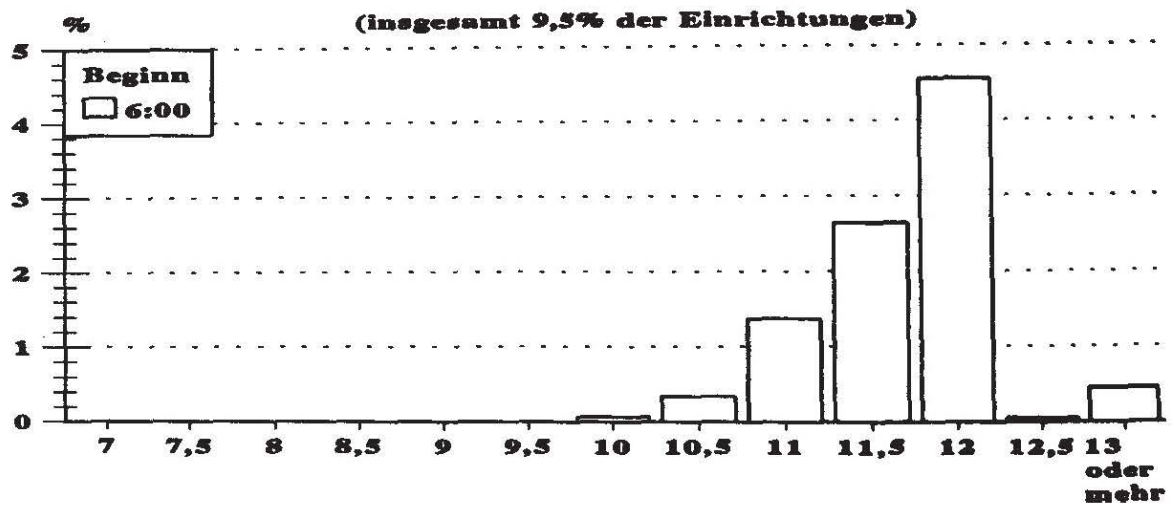
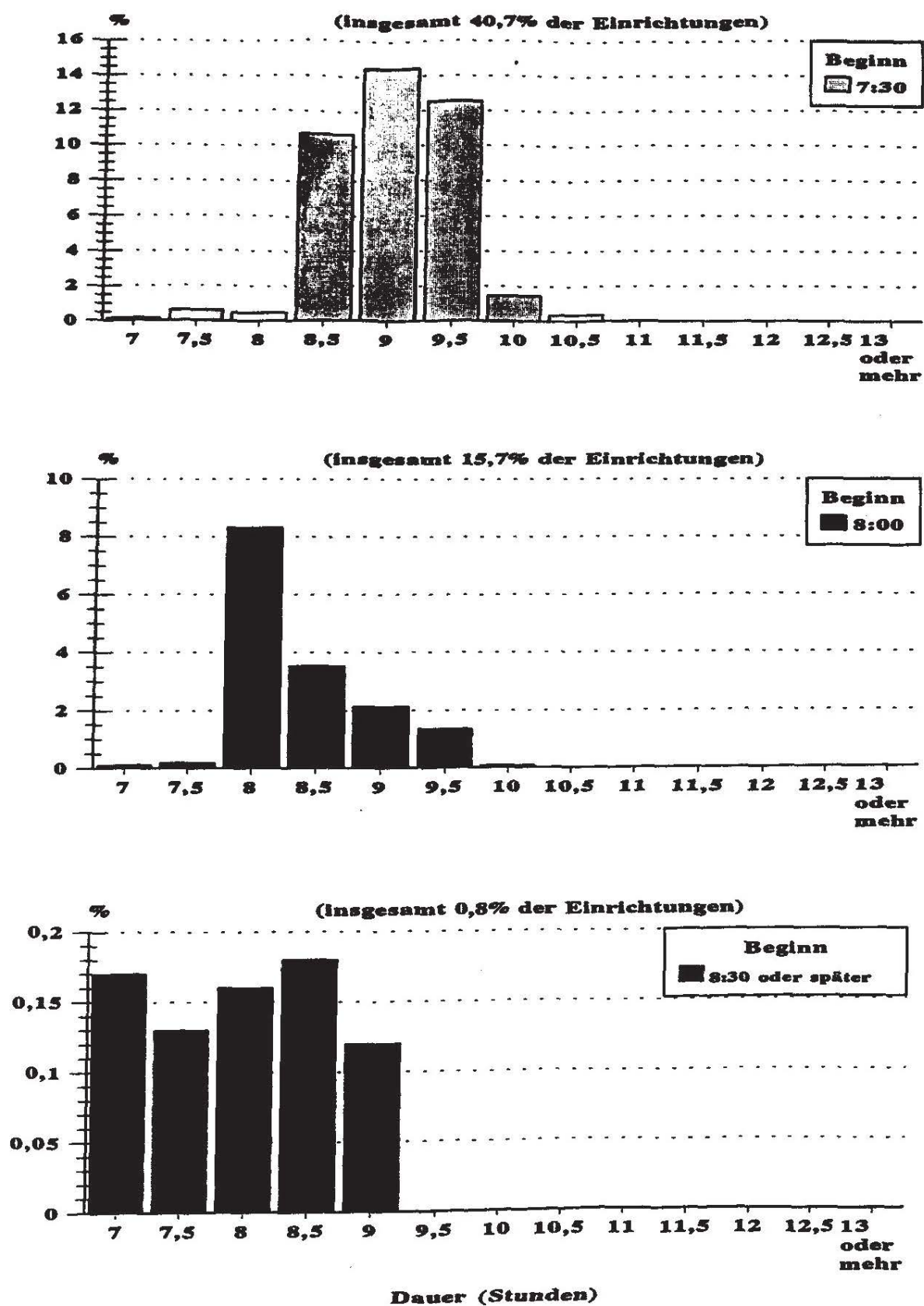


Abbildung 3.4 (Fortsetzung): Einrichtungen mit Ganztagsplätzen:
Beginn und Dauer (Bundesdurchschnitt)



Ganztagsplätze sind nicht die vorherrschende Platzart. Die meisten Kindergärten bieten 2 durch eine Mittagspause voneinander getrennte Betreuungsblöcke an, einen längeren am Vormittag und einen im Regelfall zeitlich knapperen Block am Nachmittag (vgl. Tabelle 3.2). Insofern kann von Kindergärten mit **Vor- und Nachmittagsplätzen** immer noch als dem Regelangebot gesprochen werden. In den folgenden Abbildungen 3.5 bis 3.8 sind die Öffnungszeiten dieser Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen im einzelnen dargestellt. Dabei wird nicht danach unterschieden, ob der Vor- und Nachmittagsblock von demselben oder jeweils einem anderen Kind (Schichtbetrieb) belegt wird. Wie aus der Abbildung 3.5 ersichtlich, variiert die tägliche Öffnungsdauer dieser Einrichtungen beträchtlich. In den Extremen ergeben sich Öffnungszeiten von 4 1/2 und 10 1/2 Stunden (ohne Tabelle). 7 % der Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen weisen mit 8 oder mehr Stunden eine Öffnungsdauer auf, wie sie sonst nur bei Einrichtungen mit Ganztagsplätzen vorkommt. Es läßt sich vermuten, daß es sich bei diesen Einrichtungen hauptsächlich um Kindergärten im Schichtbetrieb handelt, also um Kindergärten, bei denen das - zeitlich entsprechend erweiterte - Nachmittagsangebot von anderen Kindern als das Vormittagsangebot genutzt wird.

Die durchschnittliche Öffnungsdauer beträgt 6 1/2 Stunden. Dieser Wert gilt für die Einrichtungen in den Jugendamtsbereichen der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Städte und der Landkreise in gleicher Weise (ohne Tabelle). Die durchschnittliche Öffnungszeit - bestehend aus 2 Zeitblöken am Tage - liegt damit um knapp 3 Stunden unter der durchschnittlichen Öffnungszeit der Einrichtungen mit Ganztagsplätzen.

Die im einzelnen häufigste Öffnungsdauer beläuft sich auf 6 Stunden. Eine solche Öffnungsdauer ist bei gut der Hälfte der Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen gegeben. Über 80 % der Einrichtungen weisen eine Öffnungsdauer zwischen 6 und 7 Stunden auf. Damit ergibt sich für die ganz überwiegende Mehrheit der Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen ein relativ einheitlicher Zeitrahmen. Diese für den Bundesdurchschnitt zutreffenden Angaben gelten praktisch in gleicher Weise für die Einrichtungen in den Jugendamtsbereichen von kreisfreien Städten, kreisangehörigen Städten und von Landkreisen.

Abbildung 3.5: Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen:
Öffnungsdauer (insgesamt)

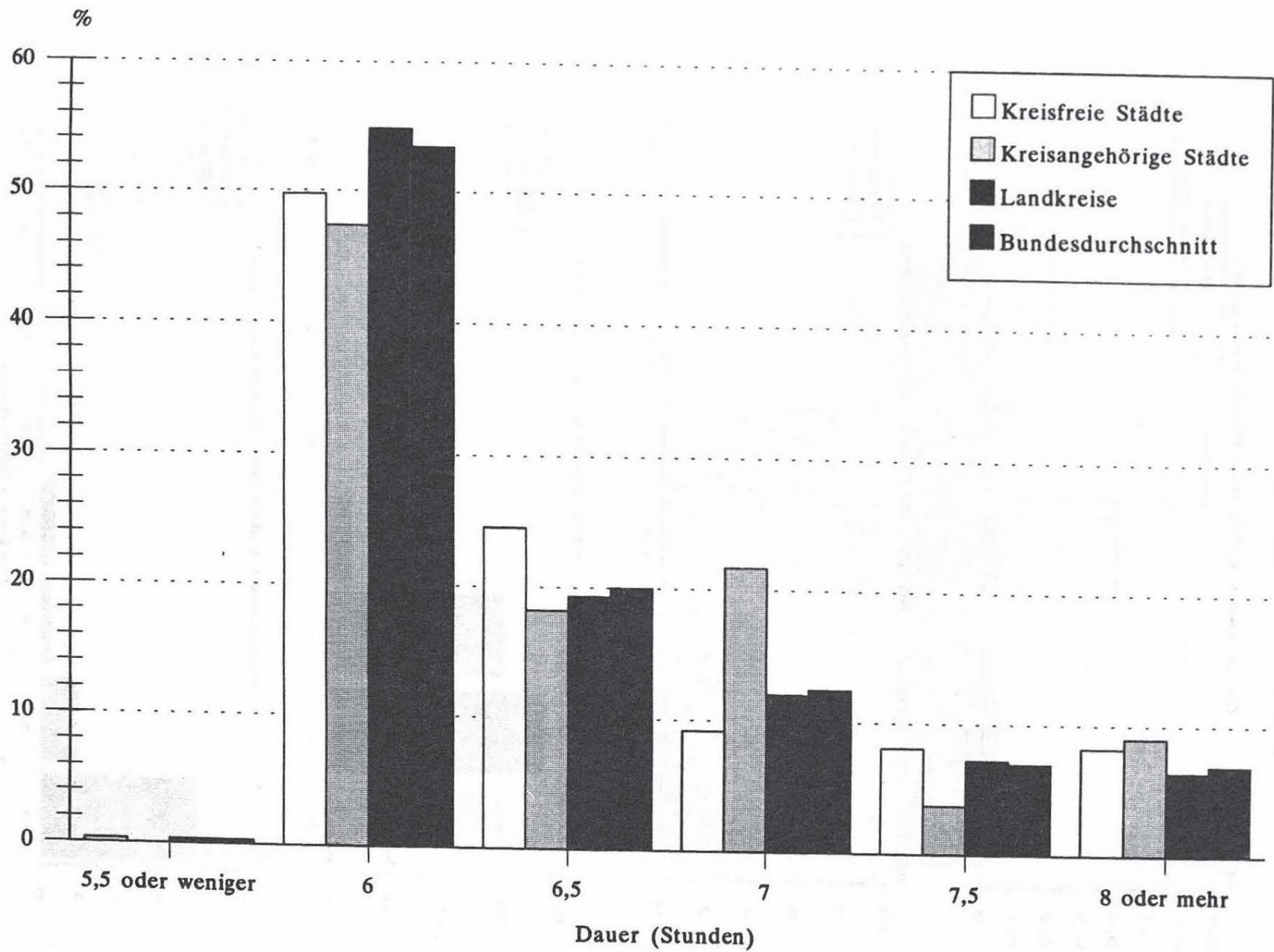


Abbildung 3.6: Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen:
Beginn und Dauer des Vormittagsblocks
(Bundesdurchschnitt)

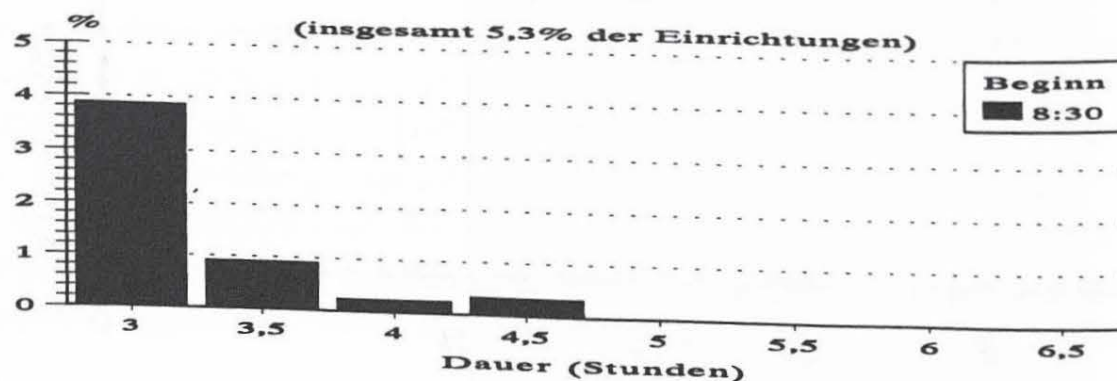
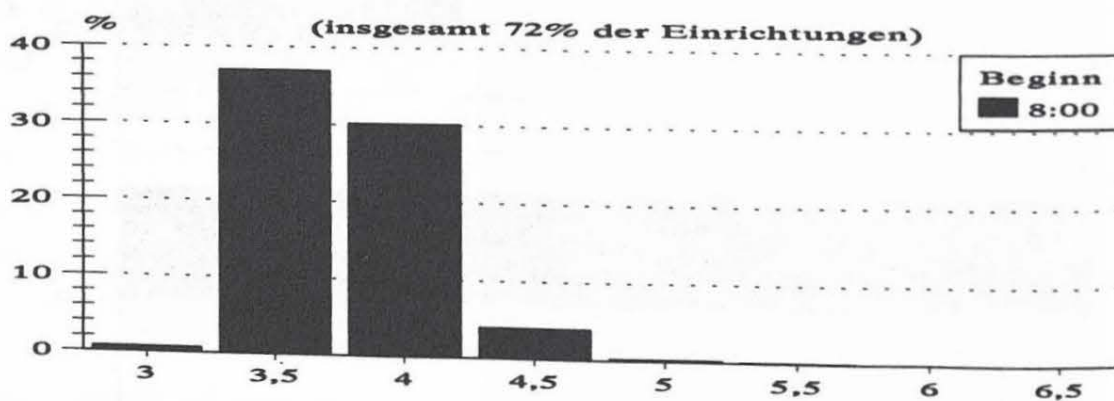
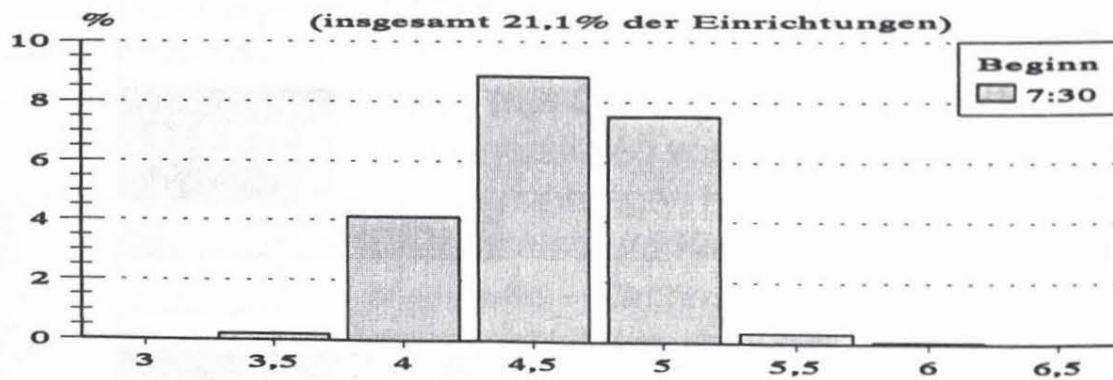
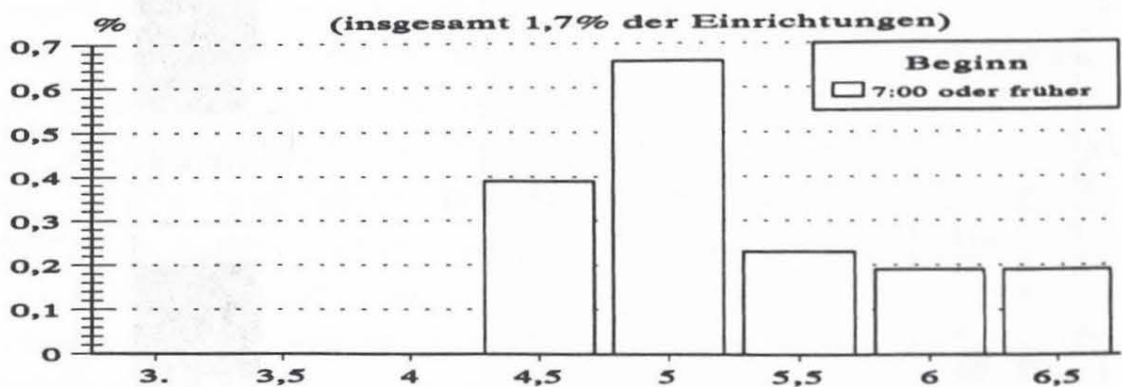


Abbildung 3.7: Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen:
Schließungszeit über Mittag

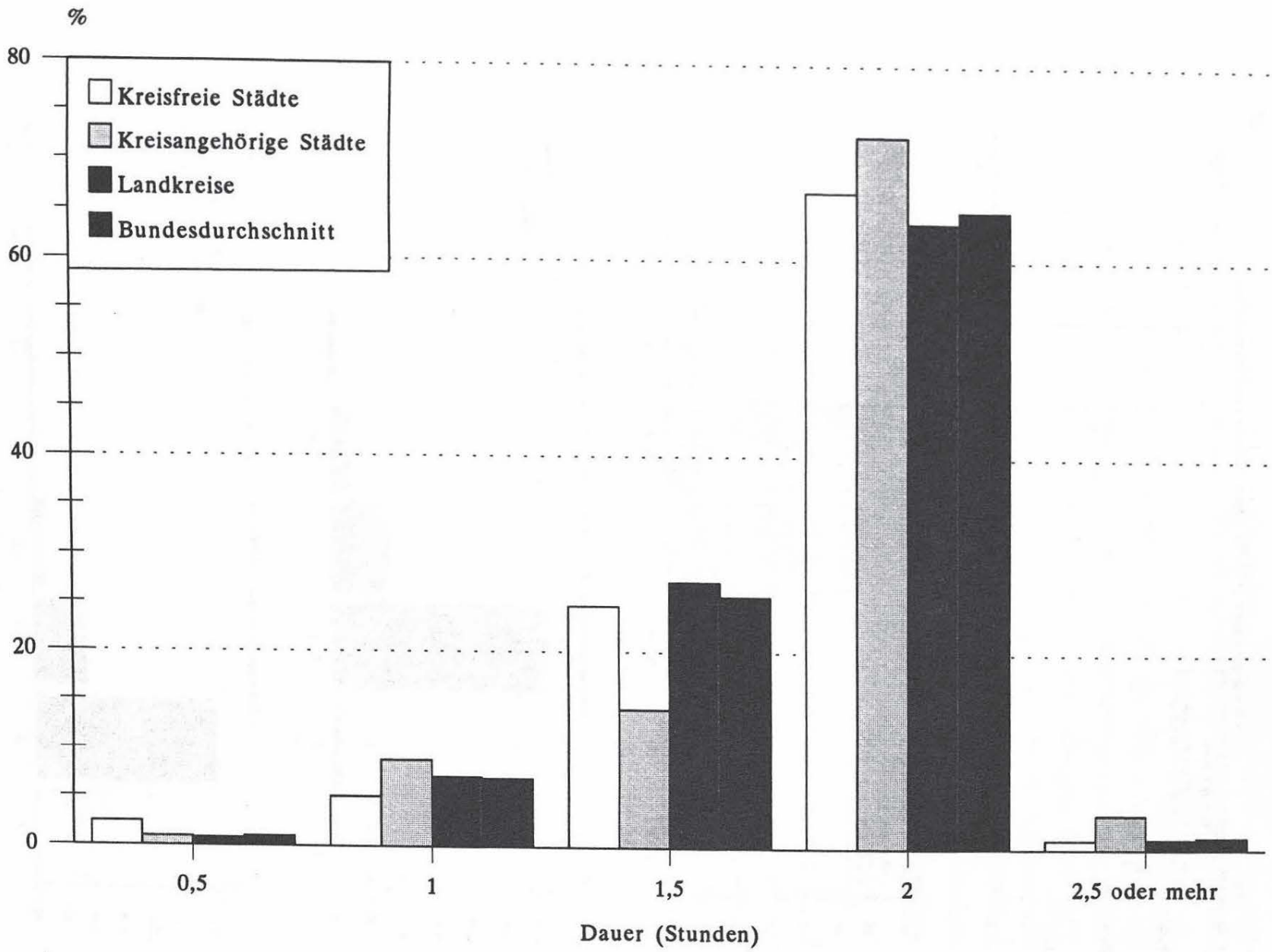
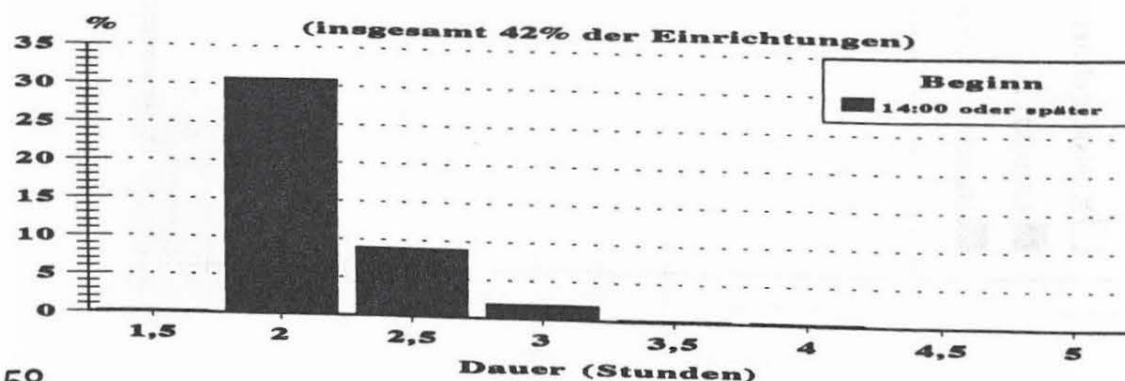
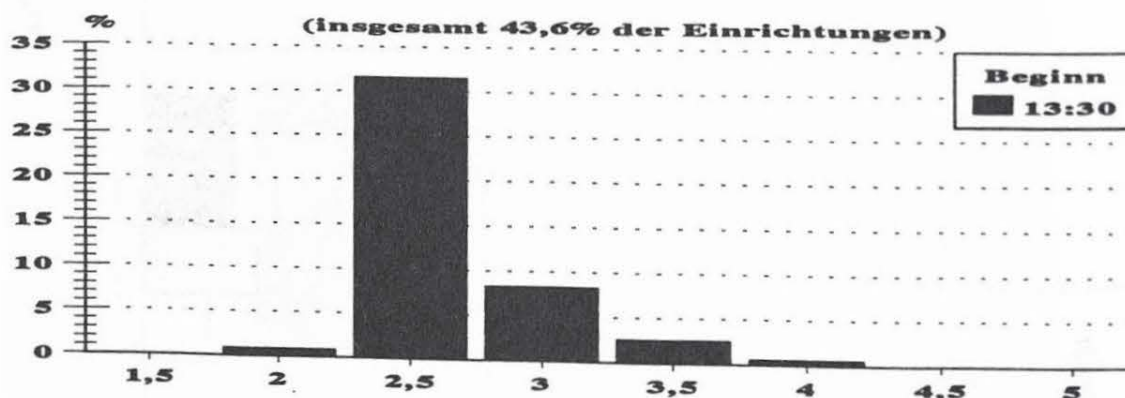
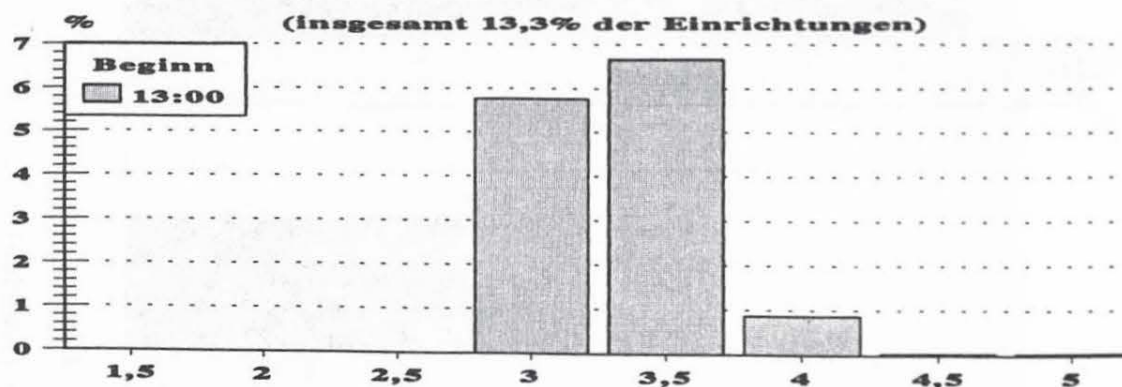
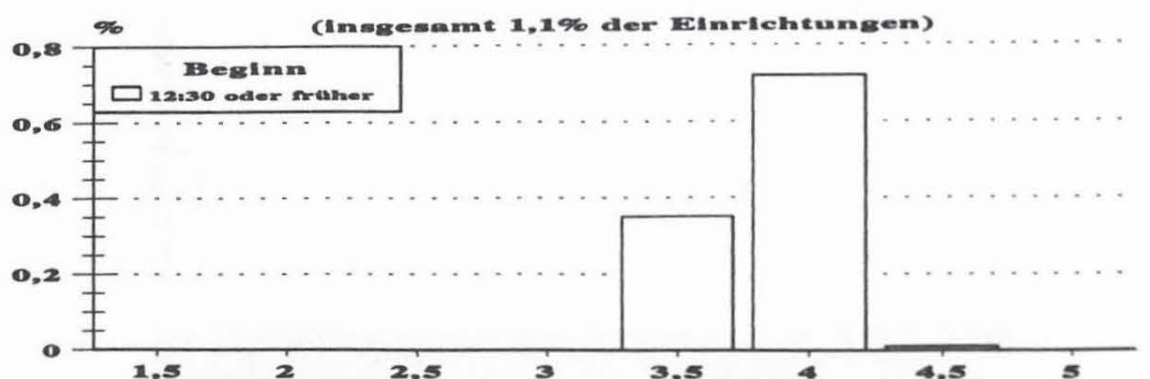


Abbildung 3.8: Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen:
Beginn und Dauer des Nachmittagsblocks
(Bundesdurchschnitt)



Die Aufgliederung der gesamten täglichen Öffnungsdauer in Vor- und Nachmittagsblöcke ist den Abbildungen 3.6 bis 3.8 zu entnehmen. Wie aus der Abbildung 3.6 ersichtlich, kann bei den Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen von einem geradezu "klassischen" morgendlichen Beginn gesprochen werden: 72 % dieser Einrichtungen öffnen um 8 Uhr, weitere 21 % um 7.30 Uhr. Der Anteil der Einrichtungen, die nach 8 Uhr beginnen, ist mit 5,3 % größer als der der Einrichtungen, die vor 7.30 Uhr öffnen (1,7 %). Wie auch bei den Einrichtungen mit Ganztagsplätzen schließen die Kindergärten mit frühem Beginn nicht entsprechend früher, sondern überproportional später, bzw. weisen die Kindergärten mit einem späten Beginn eine nur kurze Öffnungszeit auf. Insofern ist die Öffnungsdauer der Kindergärten, die um 7 Uhr beginnen, vormittags um annähernd 1 1/2 Stunden länger als die Öffnungsdauer der Einrichtungen, die um 8 Uhr beginnen (ohne Tabelle).

Die Dauer des Vormittagsblocks bewegt sich zwischen 3 und 6 1/2 Stunden. Allgemein läßt sich festhalten (ohne Tabelle): Rund 85 % der Einrichtungen haben eine morgendliche Öffnungszeit von 3 1/2 bis 4 1/2 Stunden, 73 % von 3 1/2 bis 4 Stunden; die im einzelnen häufigste Dauer des Vormittagsblocks beläuft sich auf 3 1/2 Stunden (38,5 % der Einrichtungen).

Um 11.30 Uhr haben mit 47 % schon fast die Hälfte aller Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen den Vormittagsblock beendet, um 12 Uhr schließen weitere 40 %, so daß zu diesem Zeitpunkt fast 9 von 10 dieser Einrichtungen geschlossen haben.

Die meisten Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen schließen für 2 Stunden über Mittag (vgl. Abbildung 3.7). Der Anteil von Einrichtungen mit einer Schließungszeit von weniger als 2 Stunden beläuft sich auf 34 %. Große Unterschiede zwischen den Jugendamtsbereichen von kreisfreien Städten, kreisangehörigen Städten und von Landkreisen sind dabei nicht zu erkennen.

Die Nachmittagsblöcke beginnen im Regelfall um 13.30 bzw. 14 Uhr. Dies ist für 44 bzw. 42 % der Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen der Fall (vgl. Abbildung 3.8). Wie auch bei den Vormittags-

blöcken korreliert ein späterer Beginn mit einer kürzeren Öffnungsdauer. Insgesamt läßt sich für den nachmittäglichen Block festhalten (ohne Tabelle): Die Öffnungsdauer am Nachmittag bewegt sich typischerweise zwischen 2 und 3 Stunden. Fast jeder 3. Kindergarten (32 %) hat nachmittags für höchstens 2 Stunden geöffnet. Die Anzahl der Einrichtungen, die nachmittags für mehr als 3 Stunden öffnen, liegt bei nicht mehr als 12 %. Um 16 Uhr haben über zwei Drittel der Kindergärten (69 %) den Nachmittagsblock beendet, weitere 25 % beenden ihn um 16.30 Uhr. Nach diesem Zeitpunkt schließen lediglich noch 6 % der Einrichtungen.

Differenziert man die vor- und nachmittägliche Öffnungszeitenstruktur nach den 3 Jugendamtstypen (kreisfreie, kreisangehörige Städte, Landkreise), dann läßt sich für die städtischen Regionen eine Tendenz zu etwas früheren Beginnzeiten und etwas längeren Vormittagsblöcken (4 1/2 gegenüber 3 3/4 Stunden) sowie etwas kürzeren Nachmittagsblöcken (2 1/4 gegenüber gut 2 1/2 Stunden) feststellen. Die im Durchschnitt etwas längeren Nachmittagsblöcke in den Landkreisen werden nicht durch spätere Schließungszeiten, sondern durch einen etwas früheren Beginn am Nachmittag erreicht (ohne Tabelle, ohne Abbildung).

Alles in allem folgt die ganz überwiegende Anzahl der Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen (Regelkindergarten, ohne einzelne Ganztagsplätze) einem weitgehend standardisierten Muster: Der Beginn liegt üblicherweise um 8 Uhr, bei einem kleineren Teil um 7.30 Uhr, die Öffnungsdauer am Vormittag beträgt 3 1/2 oder 4 Stunden. Um 11.30 Uhr, spätestens um 12 Uhr haben die meisten Kindergärten ihren Vormittagsblock beendet. Daran schließt sich eine eineinhalb- bis zweistündige Mittagspause an, die fast ebenso lang ist wie der noch folgende Nachmittagsblock. Um 16 Uhr haben bei weitem die meisten, um 16.30 Uhr nahezu alle Kindergärten geschlossen.

Selbst bei einer maximalen Nutzung der Öffnungszeit (meist liegt die individuelle Nutzungszeit deutlich unter der Öffnungszeit der Institution) und unter Bezug auf den im Vergleich zum Nachmittag längeren Vormittagsblock ergibt sich bei diesem Kindergartentypus kaum ein

zusammenhängender Zeitblock, der es der Mutter oder einer sonstigen Betreuungsperson des Kindes ermöglichte, einer halbtägigen Erwerbstätigkeit nachzugehen oder eine Entlastung von Betreuungsaufgaben mit einem entsprechenden Zeitumfang für sonstige Aufgaben zu erfahren.

Einrichtungen mit **Nur-Vormittagsplätzen** scheinen als ein Halbtagsangebot am Vormittag relativ klar definiert. Indessen zeigen die Befragungsergebnisse auch für diese Kindergärten eine ähnlich große Variation in den Öffnungszeiten wie für die Kindergärten mit Ganztagsplätzen bzw. Vor- und Nachmittagsplätzen. Mit gut 4 1/2 Stunden fällt die durchschnittliche Öffnungsdauer um knapp 2 Stunden geringer aus als die der Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen und beläuft sich auf eine Stunde mehr als der durchschnittliche Vormittagsblock in diesen Einrichtungen. Im übrigen macht diese gut viereinhalbstündige Öffnungsdauer ziemlich genau die Hälfte der durchschnittlichen Öffnungsdauer in den Kindergärten mit Ganztagsplätzen aus.

Die Öffnungsdauer streut bei den Nur-Vormittagseinrichtungen zwischen 3 und 7 Stunden. Knapp drei Viertel dieser Kindergärten haben zwischen 4 und 5 Stunden geöffnet, jeder 8. weist eine Öffnungszeit von 6 oder mehr Stunden auf (vgl. Abbildung 3.9). Ein längerer Öffnungsblock kommt damit bei den Nur-Vormittagseinrichtungen häufiger vor als bei den Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen. Während bei den letztgenannten nur jeder 10. eine vormittägliche Öffnungsdauer von 5 oder mehr Stunden aufweist, ergibt sich bei fast 50 % der Nur-Vormittagseinrichtungen ein solch umfangreicher Öffnungsblock.

Eine Differenzierung der Öffnungsdauer nach den 3 Jugendamtstypen ergibt kaum Unterschiede. Wie bei den Vormittagsblöcken in Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen kommen kürzere Öffnungszeiten tendenziell gehäuft in den Landkreisen vor und längere Öffnungszeiten tendenziell häufiger in den (groß-)städtischen Bereichen.

Die Kindergärten mit Nur-Vormittagsplätzen öffnen im Durchschnitt etwas früher als diejenigen mit Vor- und Nachmittagsplätzen. Bis

einschließlich 7.30 Uhr haben von den Nur-Vormittagseinrichtungen gut 50 % mit der Arbeit begonnen (vgl. Abbildung 3.10), bei den Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsplätzen sind es zu diesem Zeitpunkt erst rund 23 % (vgl. Abbildung 3.6). Ähnliches gilt bei einem Vergleich der Schließungszeit zu Mittag. Von den Nur-Vormittagseinrichtungen schließen gut 60 % erst um 12.30 Uhr oder später, bei den Regelkindergärten sind es nur rund 15 %, die zu diesem Zeitpunkt oder später schließen. Fast jeder 5. Nur-Vormittagskindergarten (19 %) beendet die Arbeit um 13 Uhr oder später (ohne Tabelle). Damit rückt ein Teil der Nur-Vormittagseinrichtungen in die Nähe reduzierter Ganztageseinrichtungen.

Betrachtet man die Öffnungszeitenstruktur der Nur-Vormittagskindergärten im Zusammenhang, dann wird deutlich, daß diese Einrichtungen mit ihrem vergleichsweise früheren Beginn, ihrer späteren mittäglichen Schließung und ihrem damit längeren Öffnungsblock am Vormittag in vielen Fällen eine bessere Entlastung von Eltern ermöglichen, als dies bei den Regeleinrichtungen mit ihrem zeitlich knapperen und von den Öffnungszeiten her ungünstiger liegenden Vormittagsangebot (und dem von den Nutzern wenig angenommenen Nachmittagsangebot) gegeben ist.

Abbildung 3.9: Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen:
Öffnungsdauer

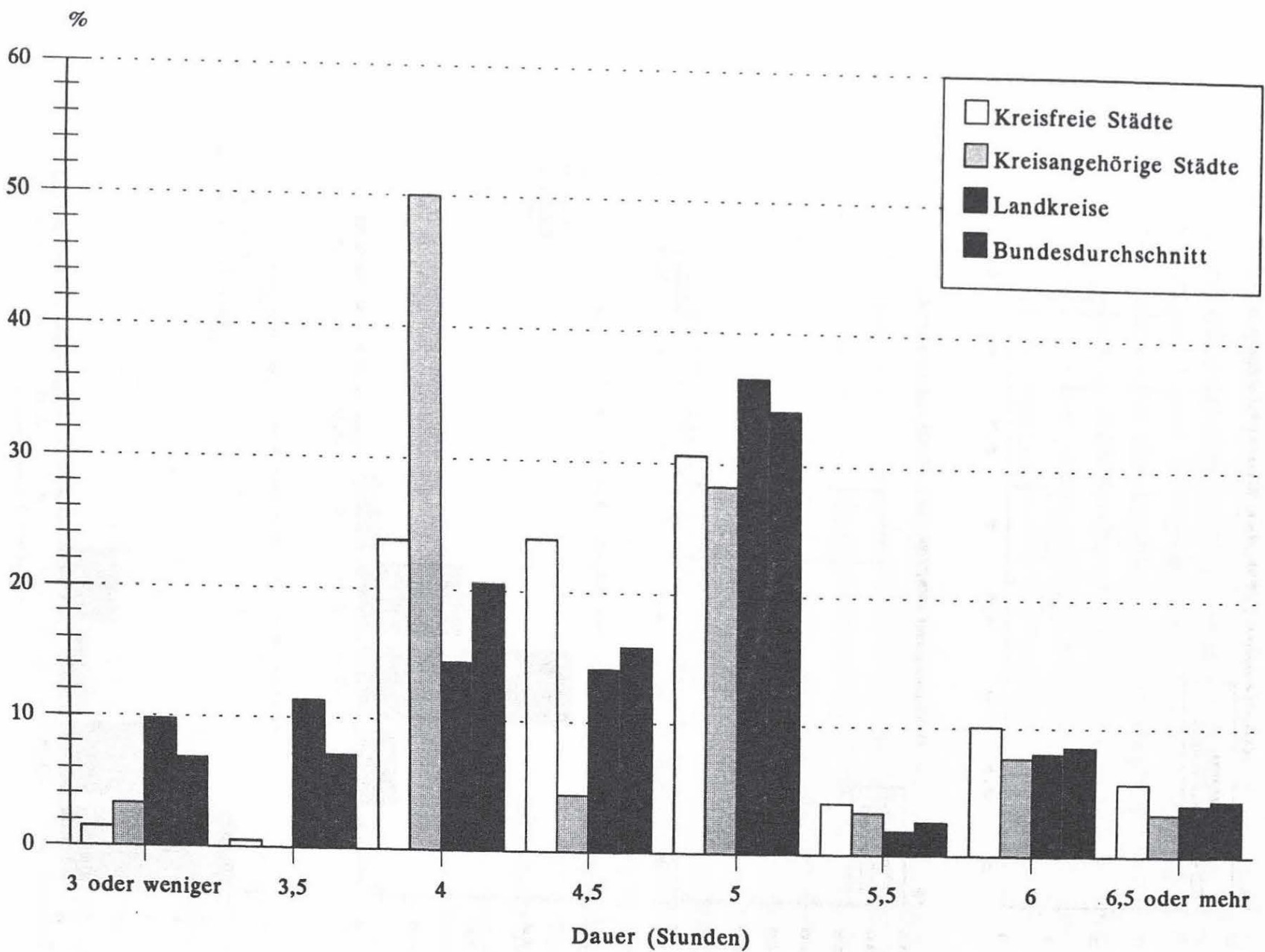
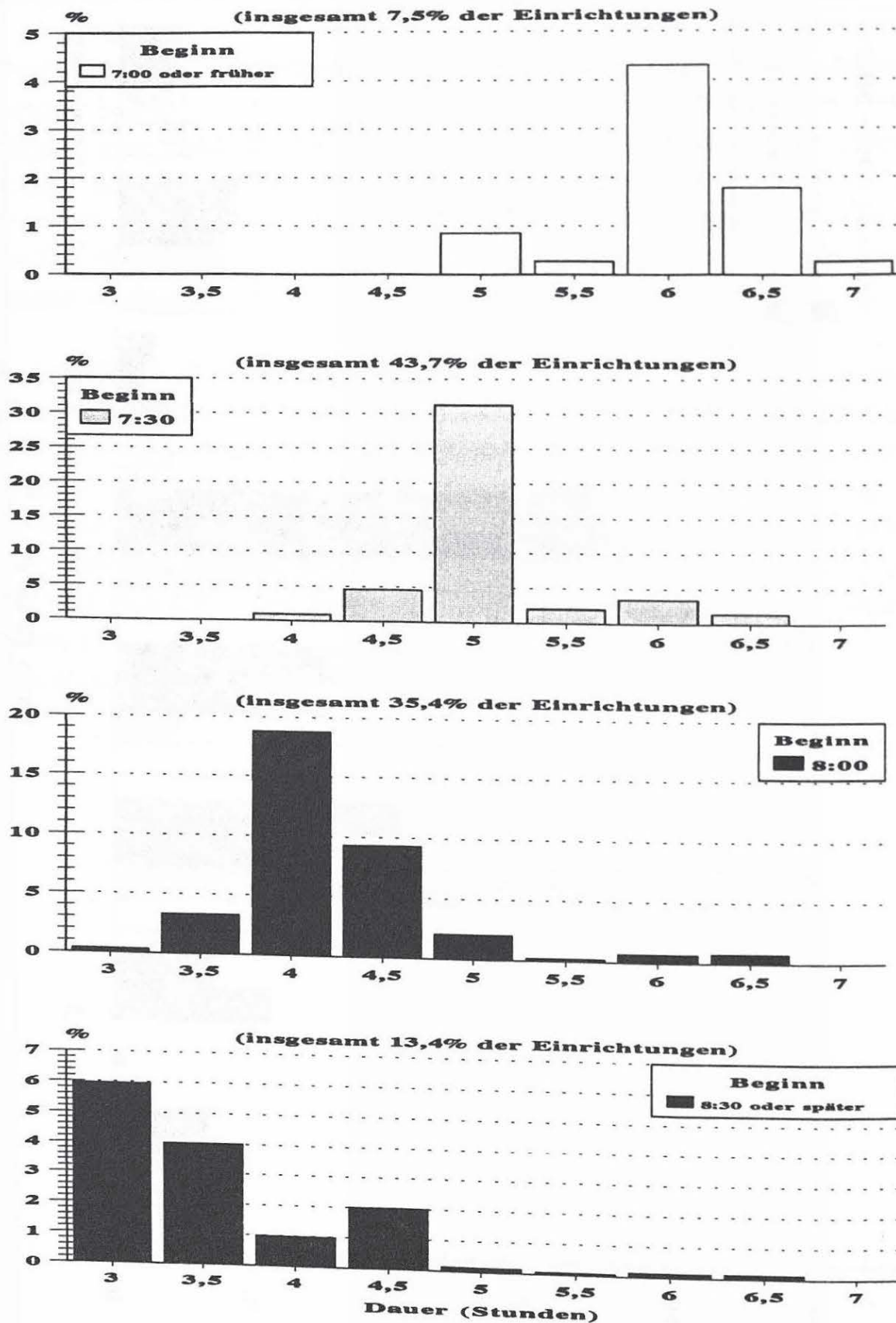


Abbildung 3.10: Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen: Beginn und Dauer (Bundesdurchschnitt)



3.4 Angemessenheit und Veränderungen von Öffnungszeiten und Platzangeboten

Neben Angaben zu den tatsächlichen Öffnungszeiten der Einrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich wurden die Jugendämter auch um eine Einschätzung der Angemessenheit sowie um Auskünfte zu möglichen Veränderungen dieser Öffnungszeiten gebeten. Ebenso sollte ermittelt werden, inwieweit die Jugendämter bei der Vorhaltung von Plätzen unter bestimmten Zielvorgaben arbeiten, inwieweit sich Veränderungstendenzen bei den Versorgungszielwerten ergeben haben bzw. ergeben und inwieweit Fehlbestände an Plätzen festgestellt werden.

Die Frage, ob die **realisierten Öffnungszeiten** in ihrem Zuständigkeitsbereich im wesentlichen den **Bedürfnissen der Eltern** entsprechen, wird von vier Fünftel der Jugendämter bejaht (82 %) und von jedem 7. Jugendamt (14 %) verneint. 4 % der Jugendämter äußern sich nicht. Zwischen den verschiedenen Jugendamtstypen (kreisfreie Stadt, kreisangehörige Stadt und Landkreis) ergeben sich dabei kaum Unterschiede in den Einschätzungstendenzen. Angesichts der in der Öffentlichkeit seit längerem bestehenden und anhaltenden Diskussion um unzureichende Öffnungszeiten mag die ganz überwiegend positive und zufriedene Einschätzung der zuständigen Behörden überraschen. Soweit die Jugendämter ihre positive Einschätzung begründen - dies ist bei rund der Hälfte der Jugendämter mit positiver Einschätzung der Fall - wird primär angeführt, daß ein über die gegebenen Öffnungszeiten hinausgehender Bedarf nicht gegeben sei. Jedes 10. Jugendamt gibt an, die Öffnungszeiten mit den Eltern und Trägern abzustimmen und bei Bedarf flexibel zu gestalten. Einzelne Jugendämter heben hervor, daß in ihrem Zuständigkeitsbereich generell ausreichend flexible Öffnungszeiten bestünden. Einschränkend hebt jedoch eine Reihe der Jugendämter, die die Öffnungszeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich generell als angemessen kennzeichnen, hervor, daß für bestimmte Elterngruppen (erwerbstätige Mütter, Alleinerziehende) ein weitergehender Bedarf an erweiterten Öffnungszeiten bestehe. Auch wird z.T. nach Trägern differenziert in dem Sinne, daß die kommunalen Kindergärten sich auf die Bedürfnisse der Eltern eingestellt hätten, während die Einrichtungen in freier Trägerschaft an relativ engen und starren

Öffnungszeiten festhielten. Eigene Erhebungen bei den Eltern zur Angemessenheit der Öffnungszeiten hatten insgesamt allerdings nur 3 der 170 befragten Jugendämter durchgeführt. Insofern scheint fraglich, ob alle positiv urteilenden Jugendämter hinreichend über die Bedürfnisse von Eltern informiert sind.

Von den 14 % aller Jugendämter, die das Fehlen bedarfsgerechter Öffnungszeiten beklagen, heben die meisten hervor, daß trotz Bemühens dem Bedarf bisher noch nicht habe entsprochen werden können. Als Bedürfnisse der Eltern werden längere Öffnungszeiten am Vor- und Nachmittag sowie die Betreuungsmöglichkeit über Mittag gesehen. In verschiedenen Fällen wird auch die Notwendigkeit betont, mehr Ganztagsplätze zur Verfügung zu stellen. Als charakteristisch kann hier der folgende bündige Kommentar eines Jugendamts angesehen werden:

“Nein, es ist eine unbefriedigte Nachfrage nach flexibleren Öffnungszeiten und nach Mittagsbetreuung zu beobachten.”

Verschiedene Jugendämter heben hervor, daß speziell die Kindergärten freier Träger bei der Anpassung der Öffnungszeiten nicht mitzögen.

Mit 2 weiteren Fragen sollte möglichen **Veränderungen bei den Öffnungszeiten** nachgegangen werden. Zum einen wurde nach Veränderungen in den beiden dem Befragungszeitpunkt vorausgehenden Jahren gefragt, zum anderen wurden die Jugendämter um Auskunft gebeten, ob sie für das kommende Kindergartenjahr auf Veränderungen der Öffnungszeiten hinwirken wollten.

Die Hälfte der Jugendämter (49 %) gibt an, daß sich die Öffnungszeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich während der letzten 2 Jahre im Sinne eines Trends verändert haben, genauso viele (49 %) verneinen dies, 2 % können die Frage nicht beantworten. Bei den Erläuterungen zu den Veränderungen wird von fast allen Jugendämtern als Trend eine Flexibilisierung der Bring- und Abholzeiten je nach Bedarf, speziell unter Berücksichtigung der Situation erwerbstätiger Eltern, hervorgehoben (Frühdienst und Spätdienst). Verschiedene Jugendämter weisen auch hier auf trägerspezifische Unterschiede hin. Als charakteristisch kann

die folgende Erläuterung eines Jugendamts betrachtet werden:

“Wir haben einen Trend zu flexiblen Öffnungszeiten. In den kommunalen Kindergärten werden die Öffnungszeiten bereits seit Jahren flexibel gehandhabt. Eine Reihe von Kindergärten freier Träger verfährt bisher nicht in dieser Weise, jedoch bahnt sich auch hier ein dahingehender Trend an.”

Von den 49 % Jugendämtern, in deren Zuständigkeitsbereich sich kein Trend bei den Öffnungszeiten in den letzten 2 Jahren verzeichnen ließ, gibt nur jedes 3. Jugendamt eine nähere Erläuterung. Einige dieser Jugendämter heben hervor, daß zwar nicht von einem allgemeinen Trend bei den Öffnungszeiten gesprochen werden könne, daß aber bei einzelnen Kindergärten eine Flexibilisierung zu verzeichnen sei. Hierzu ein Jugendamt:

“Bei einzelnen Trägern werden auf deren Antrag die Öffnungszeiten geändert. Von einem Trend kann aber keine Rede sein.”

Ein gleich großer Teil dieser Jugendämter führt das Festhalten an den tradierten Öffnungszeiten darauf zurück, daß ein Änderungsbedarf seitens der Eltern nicht gegeben sei. Andere Jugendämter betonen, daß es an Geld fehle, um die mit erweiterten Öffnungszeiten einhergehenden vermehrten Personalkosten abzudecken, bzw. daß die Erweiterung der Öffnungszeiten umstritten sei. Ein hierfür charakteristischer Kommentar:

“Der Kostendruck ist zu hoch. U.a. sind auch die Ansichten über die Notwendigkeit veränderter Öffnungszeiten unterschiedlich”.

Gut die Hälfte aller Jugendämter wirken zum Zeitpunkt der Befragung auf Veränderungen der Öffnungszeiten für das folgende Kindergartenjahr hin, bei den restlichen ist dies nicht der Fall. Die Jugendämter, die auf Veränderungen drängen, suchen nach ihren eigenen Angaben zu diesem Zweck einen engen Kontakt zu den Trägern und Einrichtungen, sie sprechen Empfehlungen aus und versuchen, vor allem die freien Träger sowie das Personal in den Einrichtungen zu motivieren. Dabei wird, wenn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung bei den einzelnen

Jugendämtern, die gesamte Palette der Möglichkeiten verbesserter Öffnungszeiten in die Bemühungen eingeschlossen: die Einrichtung von Früh- und Spätdiensten, die Bereitstellung von Mittagsbetreuung, die Einrichtung von Ganztagsplätzen, die Erweiterung der Vormittagsblöcke. Nicht wenige Jugendämter wirken darauf hin, daß die Kindergärten vor Ort Elternbefragungen zu den gewünschten Öffnungszeiten durchführen.

Nur wenige der Jugendämter, die nicht auf eine Veränderung der Öffnungszeiten für das folgende Kindergartenjahr hinwirken, erläutern diese Haltung näher. Zum Teil weisen diese Jugendämter darauf hin, sie hätten schon in der Vergangenheit auf jetzt zufriedenstellende Öffnungszeiten hingewirkt. Andere Jugendämter gehen davon aus, daß ein Bedarf an veränderten Öffnungszeiten nicht bestehe, zum Teil wird auch die Sorge um das Kindeswohl in den Vordergrund gerückt. Eine charakteristische Äußerung eines Jugendamts lautet:

“Es wird kein Bedarf gesehen. Ausdehnung der Öffnungszeiten wäre nicht mit dem Wohl des Kindes zu vereinbaren. Das Thema wird aber diskutiert”.

Einzelne Jugendämter sehen zwar die Notwendigkeit zu veränderten Öffnungszeiten, erleben aber ihre Einflußmöglichkeiten als begrenzt. Ein Jugendamt urteilt:

“Eine Einflußnahme des kommunalen Jugendamtes auf die freien Träger ist nicht möglich”.

Betrachtet man die Antworten der Jugendämter auf die verschiedenen Fragen im Zusammenhang, dann ergibt sich folgendes Bild: Bei gut 40 % der Jugendämter hat es in den beiden der Befragung vorausgehenden Jahren eine Flexibilisierung der Öffnungszeiten im Sinne eines Trends gegeben, zugleich wirken diese Jugendämter auch für das folgende Kindergartenjahr auf eine zusätzliche Erweiterung der Öffnungszeiten hin. 4 von 10 Jugendämtern stehen damit in einem mehrjährigen intensiven Prozeß der Veränderung. Auf der anderen Seite gibt es eine fast gleich große Gruppe von Jugendämtern (36 %), bei denen zum Zeitpunkt der Befragung bis dahin keine Veränderungen der Öffnungs-

zeiten im Sinne eines Trends zu verzeichnen waren und bei denen auch für das folgende Kindergartenjahr keine diesbezüglichen Bestrebungen gegeben sind. Offensichtlich hat die Flexibilisierungsdebatte bei diesen Jugendämtern noch keine entsprechende Wirkung gezeigt. Die restlichen, knapp ein Viertel aller Jugendämter, bewegen sich zwischen diesen beiden Polen.

Die Flexibilisierungsbemühungen der Jugendämter können sich nur auf vorhandene Plätze und damit auf einen bestimmten Aspekt der Versorgungssituation beziehen. In mehreren weiteren Fragen wurden die Jugendämter um Aussagen und Einschätzungen zur Versorgungssituation mit Plätzen überhaupt, speziell unter dem Gesichtspunkt von Zielvorgaben, Planungsaspekten und möglichen Fehlbeständen, gebeten. Im einzelnen wurde gefragt,

- ob formelle oder informelle Zielvorgaben für die Versorgung mit Plätzen für drei- bis unter sechsjährige Kinder vorliegen,
- wie die Zielvorgaben lauten,
- ob gegenwärtig oder in den nächsten 2 Jahren eine Veränderung der Zielvorgaben vorgesehen ist,
- ob ein Fehlbestand an Plätzen vorhanden ist und wie hoch sich dieser ggf. beläuft und
- wie der Fehlbestand ermittelt wurde.

Die Jugendämter wurden dabei gebeten, nach Möglichkeit zwischen Ganztagsplätzen und Plätzen mit Vor- und Nachmittagsbetreuung zu unterscheiden.

Aus der Tabelle 3.8 läßt sich erkennen, daß es im Bundesdurchschnitt bei 4 von 10 Jugendämtern keine konkreten Zielvorgaben gibt; mithin arbeitet deutlich mehr als die Hälfte der Jugendämter (6 von 10) unter Zielvorgaben zumindest für irgendeine Platzart in ihrem Zuständigkeitsbereich. Dabei ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den Jugendamtstypen. Während bei den kreisfreien Städten weniger als jedes 5. Jugendamt (17,2 %) keine Zielvorgabe hat, trifft dies bei den Jugendämtern kreisangehöriger Städte für jedes 3. (33,3 %) zu, bei den Jugendämtern der Landkreise für über die Hälfte (55,8 %).

Bezüglich der Versorgung mit Ganztagsplätzen haben im Bundesdurchschnitt 39 % der Jugendämter Zielvorgaben, bezüglich der Versorgung mit Vor- und Nachmittagsplätzen 53 %. Die Differenzierung nach Jugendamtstypen zeigt besonders bei den Zielwerten für Ganztagsplätze deutliche Unterschiede im Sinne des schon angesprochenen Gefälles zuungunsten der Jugendämter in Landkreisen.

Tabelle 3.8: Jugendämter nach Zielvorgaben bei der Versorgung mit Ganztagsplätzen und mit Vor- und Nachmittagsplätzen, differenziert nach Jugendamtstypen. Angaben in %

Zielvorgaben	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
keinerlei Zielvorgabe	17,2	33,3	55,8	41
Ganztagsplätze	70,3	38,3	25,9	39
Vor- und Nachmittagsplätze	60,0	64,4	44,2	53

Soweit Zielvorgaben vorhanden sind, sind diese ganz überwiegend formeller Art, d.h. durch einen Beschluß des Jugendwohlfahrtsausschusses, einen Ratsbeschluß oder ähnliches sanktioniert. Zielvorgaben nur informeller Art, z.B. Erfahrungswerte aus der Praxis, werden seltener angegeben (ohne Tabelle).

Die Höhe der Zielvorgaben (Versorgungsquoten) - Ganztagsplätze und Vor- und Nachmittagsplätze zusammengekommen und auf 3 Altersjahrgänge bezogen (Drei- bis unter Sechsjährige) - schwankt im wesentlichen zwischen 75 und 100 %. Zielvorgaben unter 75 % geben lediglich 5 der 170 befragten Jugendämter an. Ein rechnerischer Versorgungsgrad von über 100 % gilt bei 10 Jugendämtern der Stichprobe als Zielvorgabe. Soweit Jugendämter neben Versorgungsvorgaben

für Vor- und Nachmittagsplätze spezielle Zielvorgaben für Ganztagsplätze aufweisen (Jugendamtsbereiche, in denen es - wie in Berlin - nur Ganztagsplätze gibt, sind hier also ausgeschlossen), bewegen sich diese im allgemeinen zwischen 10 und 30 % (Min. 3 %, Max. 35 %).

Eine Veränderung bestehender Zielvorgaben innerhalb der nächsten 2 Jahre sieht jedes 3. Jugendamt, bei dem eine Zielvorgabe gegeben ist, vor. Teilweise geht es dabei speziell um eine Anhebung bei den Ganztagsplätzen, teilweise werden generell höhere Richtwerte bei der Platzversorgung angestrebt. Als häufig anvisierter Versorgungswert werden 85 - 90 % genannt. Eine charakteristische Aussage lautet:

“Durch die Vormerklisten der einzelnen Einrichtungen ist ersichtlich, daß der tatsächliche Bedarf bei ca. 90 % liegt. Eine Anpassung soll in den nächsten Jahren erfolgen”.

Aus der Tatsache, daß bei den übrigen Jugendämtern keine Anpassung der Richtwerte vorgesehen ist, kann nicht geschlossen werden, daß bei diesen Jugendämtern kein veränderter Bedarf gegeben ist bzw. nicht über eine Anpassung der Richtwerte nachgedacht wird. Zahlreiche dieser Jugendämter sehen jedoch aufgrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen (Erzieherinnenmangel) bzw. auch ungünstiger demographischer Entwicklungen keinen Spielraum für eine Anpassung der Zielwerte. Als charakteristisch können hier die folgenden 3 Antworten betrachtet werden:

“Anhebung der Richtwerte gewünscht, wegen Personalmangels nicht realisierbar”.

“Es fehlen der Stadt ... insbesondere die finanziellen Mittel”.

“Zwischen den Zielwerten und dem erreichten Versorgungsgrad gibt es trotz in der Vergangenheit gestiegenen Platzangebots ein erhebliches Platzmanko. Die Zahl der Kinder wird in den kommenden Jahren steigen. Es ist unrealistisch anzunehmen, daß angesichts der demographischen Entwicklung es möglich sein wird, einen höheren als den gegenwärtigen Zielwert zu erreichen”.

In nahezu allen Zuständigkeitsbereichen der Jugendämter gibt es, gemessen am tatsächlichen Bedarf, einen Fehlbestand an Plätzen. Auf

die entsprechende Frage antworten lediglich 7 von 170 Jugendämtern, daß es bei ihnen keinerlei Fehlbestand gebe. Das heißt nur in weniger als 5 % der Jugendamtsbereiche ist nach eigener Einschätzung der Jugendämter ein bedarfsdeckendes Angebot gegeben. Allerdings sind längst nicht alle Jugendämter, bei denen ein Fehlbestand gegeben ist, in der Lage, diesen auch zu quantifizieren. In diesem Punkt ergeben sich wiederum deutliche Unterschiede zwischen den Jugendamtstypen. Den Fehlbestand beziffern (insgesamt oder aufgeschlüsselt nach Platzarten) können

77 % der Jugendämter kreisfreier Städte,
79 % der Jugendämter kreisangehöriger Städte,
60 % der Jugendämter in Landkreisen.

Offensichtlich existiert hier, wie auch schon bei anderen planungsrelevanten Daten ersichtlich (s.o.), ein Gefälle zwischen den städtischen Jugendämtern einerseits und den Landkreisjugendämtern andererseits.

Die Höhe des Fehlbestands an Plätzen variiert sehr stark von Jugendamt zu Jugendamt. Dies hängt zum einen mit der unterschiedlichen Größe der Jugendamtsbereiche, zum anderen mit den unterschiedlichen erreichten Versorgungsgraden zusammen. Daneben variieren auch die Kriterien, an denen die Jugendämter den jeweiligen Fehlbestand festmachen. Aus diesem Grund soll hier auf eine Hochrechnung des Fehlbestands auf Bundesebene verzichtet werden. Aufschlußreich erscheint aber, daß 10 % der Jugendämter, die einen Fehlbestand aufweisen, diesen auf jeweils mehr als 1.000 Plätze beziffern.

Den Komplex Zielwerte und Bedarf abschließend wurde der Frage nachgegangen, wie die Jugendämter die von ihnen angegebene Anzahl an fehlenden Plätzen ermittelt haben. Dabei ist zu berücksichtigen, daß im einzelnen Jugendamtsbezirk verschiedene Formen der Fehlbestandsermittlung parallel zur Anwendung kommen können. Tabelle 3.9 enthält die Anteile der jeweiligen Formen an allen Nennungen.

Tabelle 3.9: Ermittlungen des Fehlbestands an Plätzen.
Angaben in % (Anteile an allen Nennungen)

Ermittlung des Fehlbestands	Ganztags- plätze	Vor- und Nachmit- tagsplätze
über Wartelisten	34	37
durch Nachfrage von Eltern	26	20
durch Elternbefragung	11	5
auf sonstigem Wege	29	38

Wie ersichtlich, macht die Fehlbestandsermittlung über Wartelisten ein gutes Drittel aller Nennungen aus. Dies gilt für Ganztags- und Vor- und Nachmittagsplätze in gleicher Weise. In einem Viertel bzw. einem Fünftel der Nennungen wird die Nachfrage durch Eltern als Ermittlungsform genannt. Hinter den ebenfalls häufigen Nennungen "auf sonstigem Wege" verbergen sich im wesentlichen Formen wie "Vergleich mit dem Kindergartenbedarfsplan", "Fortschreibung des Kindergartenentwicklungsplans". All diesen Formen ist gemeinsam, daß sie den tatsächlichen Bedarf zumeist unterschätzen. Über Wartelisten und durch die Nachfrage von Eltern läßt sich im Regelfall nur der nachdrücklich artikulierte Bedarf erfassen. Kindergartenpläne sind häufig politisch geprägt und in ihren Zielwerten (notgedrungen) an den mobilisierbaren Ressourcen orientiert.

Die direkte Befragung von Eltern, bei der neben dem artikulierten auch ein latenter Bedarf ermittelt werden kann, wird von den Jugendämtern offensichtlich recht selten benutzt. Sie scheint bei der Ermittlung des Bedarfs an Ganztagsplätzen häufiger eingesetzt zu werden als bei dem an Vor- und Nachmittagsplätzen. Man kann vermuten, daß der methodische und kostenmäßige Aufwand von Elternbefragungen prohibitiv für eine breitere Verwendung dieses Ansatzes wirkt. Darüber hinaus ist sicherlich zu berücksichtigen, daß auch die Ergebnisse aus Elternbefragungen nicht als unverzerrte Bedarfsfeststellungen herangezogen werden können (zum Problemkreis Bedarf/Nachfrage vgl. PREISING/PROTT 1987).

4 Betriebskosten und Elternbeiträge in Kindergärten

Der Kindergarten wird unter dem Gesichtspunkt der Kostenbeteiligung - anders als es seine Anerkennung als Bildungseinrichtung nahelegen könnte und im Gegensatz zum schulischen Bereich - nicht primär als eine staatliche Aufgabe betrachtet. Die Aufteilung der Betriebskosten auf die verschiedenen Kostenträger: Eltern, (freie) Träger, Kommune und Land folgt vielmehr der Logik des Subsidiaritätsprinzips.

Wir wollen in diesem Kapitel der Frage nachgehen, von welchen Betriebskosten bei verschiedenen Platzarten auszugehen ist, wie hoch die Elternbeiträge faktisch ausfallen, wie sich die Betriebskosten anteilmäßig auf die verschiedenen Kostenträger verteilen, insbesondere auch, wie hoch die Elternanteile und der staatliche Anteil jeweils ausfallen.

Historisch betrachtet ist die Beteiligung der Kommunen jüngerer, die des Staates - sieht man einmal von den Zentralisierungstendenzen im Nationalsozialismus ab - jüngsten Datums.

Die ursprüngliche Form der Trägerschaft im 19. Jahrhundert war durch zweckbestimmte Vereine gekennzeichnet, die sich zugunsten von Kleinkinderschulen und Bewahranstalten bildeten und auch für die Finanzierung der Einrichtungen einzustehen hatten (vgl. hierzu und im folgenden ERNING 1987). Die Finanzierung erfolgte über verschiedenartige Quellen, u.a. über Mitgliedsbeiträge, Spenden, Verlosungen, Fonds und daraus erzielte Zinserträge, aus Elternbeiträgen und gegen Ende des Jahrhunderts zunehmend - allerdings von Ort zu Ort variierend - auch aus kommunalen Zuschüssen. Eine finanzielle Beteiligung des Staates ist für diese Phase nicht auszumachen, obwohl staatlicherseits zur Gründung solcher Einrichtungen schon früh ermuntert wurde und es zunehmend zu staatlichen Regulierungen baulicher, personeller und aufsichtsrechtlicher Aspekte kam - Regulierungsbemühungen, die in dem für die weitere Entwicklung zentralen Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) von 1922 ihren Niederschlag fanden.

Mit Ausnahme des kurzen kriegswirtschaftlich bedingten staatlichen

Engagements während des Ersten Weltkriegs über die "Frauenarbeitszentrale" im Kriegsamt, wodurch die Freistellung von Müttern mit kleinen Kindern für die Rüstungsproduktion gesichert werden sollte, blieb es auch in der Weimarer Republik - trotz RJWG - beim finanziellen Nicht-Engagement des Staates. Der inflationsbedingte Verfall von Vermögen und die ökonomische Krisensituation dieser Zeit brachten es mit sich, daß viele Einrichtungen in bis dahin privater Trägerschaft nur noch mit erheblicher kommunaler Unterstützung bzw. durch den Übergang in kommunale Trägerschaft weitergeführt werden konnten.

Nachdem es während des Nationalsozialismus mit der Gleichschaltung von Einrichtungen bzw. ihrer Übernahme durch die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV) und später auch forciert durch die kriegswirtschaftlichen Notwendigkeiten der Erwerbstätigkeit von Müttern zu einem entsprechend hohen Engagement der öffentlichen Hand gekommen war, kehrte man in der sich stabilisierenden Bundesrepublik im wesentlichen zu den Regelungen der Weimarer Zeit zurück, d.h. Aufbringung der Betriebskosten durch den Träger und die Eltern, bei Einrichtungen in freier Trägerschaft ergänzt durch freiwillige kommunale Zuschüsse in unterschiedlicher Höhe.

Diese Situation änderte sich erst, als es Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre im Zuge der Bildungsreform zu Forderungen nach einem deutlichen quantitativen Ausbau und nachhaltigen qualitativen Verbesserungen im Kindergartenbereich kam. Das staatliche Interesse an der Reform und die gravierenden Mehrkosten machten ein entsprechendes finanzielles Engagement bei den Investitions- und den Betriebskosten unausweichlich. Über Kindergartengesetze und andere landesrechtliche Vorschriften wurden Regelungen zu Bedingungen, Verfahren und Höhe von Kostenbeteiligungen fixiert, die allerdings in der Folgezeit vielfach modifiziert wurden. Prinzipiell kann seit der Bildungsreform von den oben genannten 4 Kostenträgern bei den Betriebskosten im Kindergartenbereich ausgegangen werden: Eltern, Träger, Kommune und Land, wobei zu berücksichtigen ist, daß im Falle kommunaler Träger die Positionen "Trägerkosten" und "kommunaler Zuschuß" sowie im Falle der Stadtstaaten die Ebenen Kommune und Staat nicht immer unterschieden werden können.

In einer bundesstaatlichen Ordnung ist es nicht verwunderlich, daß die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Kostenträger als Gegenstand landesrechtlicher Regelung von Bundesland zu Bundesland variiert. Dies gilt für die **Investitionskosten** als Bau- und Einrichtungskosten und die **Betriebskosten** als die für die Betreibung der Einrichtung anfallenden Kosten in gleicher Weise. Ein Vergleich zwischen den Ländern bezüglich der Kostenaufteilung wird indessen dadurch erschwert, daß auch unterschiedliche **Kostenkategorien** in den landesrechtlichen Regelungen benutzt werden.

Im Hinblick auf die Betriebskosten, die ausschließlich in dieser Untersuchung betrachtet werden, werden in den 8 der 11 Bundesländer, in denen sich gesetzliche oder ähnliche Finanzierungsregelungen finden, die folgenden verschiedenen Kostenkategorien zugrundegelegt (vgl. KREFT 1990): Im Kindergartengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen und im Kindergarten- und Hortgesetz des Landes Bremen werden unter Betriebskosten "angemessene Personal- und Sachkosten" gefaßt. In den Landesgesetzen Bayerns und Baden-Württembergs fallen unter die Betriebskosten nur die Personalkosten; es bleibt offen, wer die Sachkosten trägt. Saarland und Rheinland-Pfalz trennen zwischen Personal- und Sachkosten und legen unterschiedliche Finanzierungswege fest. Das Kindergartenförderungsgesetz Hamburgs erkennt als förderungswürdig die Personal- und Sachkosten an, und in Berlin sind dies Personal-, Sach- und sonstige Kosten. Andere Länder definieren überhaupt keine durch das Land zu bezuschussenden allgemeinen Betriebskosten, sondern belassen es bei einzelnen, genau spezifizierten Förderungen. So werden beispielsweise in Niedersachsen und Hessen nur bestimmte Gruppen bzw. Einrichtungen (z.B. Ganztagskindergärten) gefördert (vgl. BMJFFG 1989b.; HAPPE o.J.; KREFT 1990).

Abgesehen von den unterschiedlichen Definitionen bezuschussungsfähiger Betriebskosten existieren in den Landesregelungen auch unterschiedliche Festsetzungsmodalitäten, nach denen sich die Kostenbeteiligung ausrichtet. In Berlin wird ein **Platzgeld** für jeden von einem Kind belegten Platz gewährt, das aufgrund der Selbstkosten von repräsentativen Kindertageseinrichtungen ermittelt wird. In Hamburg wird zwischen Behörden und den Spitzenverbänden freier Träger ein **Pfle-**

gesetz auf der Grundlage der Selbstkosten der Einrichtungen vereinbart, und andere Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Bremen nehmen die **in der einzelnen Einrichtung anfallenden Betriebskosten** als Bezugspunkt.

Darüber hinaus wird eine direkte Vergleichbarkeit in der Aufteilung der Betriebskosten zwischen den Kostenträgern Eltern, Träger, Kommune und Land noch durch weitere Besonderheiten der landesrechtlichen Regelungen erschwert. So ist in Nordrhein-Westfalen festgelegt, welchen prozentualen Anteil an den Betriebskosten die 3 Kostenträger der Einrichtung Träger, Kommune und Land **nach** Abzug der Elternbeiträge zu leisten haben. In Rheinland-Pfalz und im Saarland sind auch die Elternanteile an den Betriebskosten prozentual festgelegt, und in Niedersachsen wird ähnlich wie in Hessen ein an bestimmte Auflagen gebundener Festbetrag als Landeszuschuß gewährt.

Die Festsetzung von Elternbeiträgen, die in allen Ländern erhoben werden, erfolgt ebenfalls nach sehr unterschiedlichen Kriterien. Weder in Baden-Württemberg und Bayern, wo es landesrechtlich fixierte allgemeine Betriebskostenregelungen gibt, noch in Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein wird die Höhe der Elternbeiträge landesrechtlich geregelt. In Rheinland-Pfalz und im Saarland werden die Elternbeiträge als prozentualer Anteil an den Personalkosten bestimmt, in Berlin, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen ist die absolute Höhe gesetzlich festgelegt und bis auf Bremen nach Einkommen gestaffelt.

Die folgende knappe Übersicht der wichtigsten Regelungen zu den Betriebskosten und Elternbeiträgen in den einzelnen Bundesländern verdeutlicht die hohe in der Bundesrepublik vorfindbare Variabilität (Angaben nach BMJFFG 1989b; HAPPE o.J.; KREFT 1990).¹⁷

¹⁷ Diese Angaben wie auch die voranstehenden Ausführungen beziehen sich, soweit nicht anders angemerkt, auf den Stand zum Zeitpunkt der Befragung 1988 / 1989.

Baden-Württemberg

Das Kindergartengesetz (KGaG) - zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt - vom 17. Januar 1983 (GBl. S. 30), i.d.F. vom 19. März 1985 (GBl. S. 71), in Baden-Württemberg legt den Anteil des Landes an den Betriebskosten, die sich in diesem Bundesland auf Personalkosten für Fachkräfte beschränken, auf 30 % fest. Diese werden aber "nur gewährt, wenn Gemeinde, Landkreis oder Zweckverband sich allein oder gemeinsam an der Finanzierung mit mindestens 30 vom Hundert der anrechnungsfähigen Personalkosten beteiligen" (ebd. § 8 Abs. 1 und 2). Die restlichen 40 % der Personalkosten und die Sachkosten verbleiben dem Träger (mit unterschiedlichen örtlichen Regelungen) (vgl. auch HAPPE o.J., S. 30ff.). Darüber hinaus können für Kindergärten, die unter besonderen Bedingungen arbeiten (Ausländerkinder, weiträumige Siedlungsstruktur), weitere Zuschüsse gewährt werden. Bezüglich der Elternbeiträge sieht das Landesrecht lediglich vor, daß die Elternbeiträge der wirtschaftlichen Belastungsfähigkeit und der Anzahl der Kinder einer Familie Rechnung tragen können (KGaG § 6).

Bayern

Das Bayerische Kindergartengesetz (BayKiG) vom 25. Juli 1972 (BayRS 2231-1-K) ordnet den Kindergarten dem Schulbereich zu. Das Land gewährt einen pauschalierten Zuschuß von 40 % zu den Personalkosten für Fachkräfte, bei besonderem Bedarf für zusätzliche Kräfte (BayKiG Art. 24; Verordnung über die Förderungsfähigkeit der Personalkosten anerkannter Kindergärten [3. DVBayKiG] vom 31. Juli 1978 [BayRS 2231-1-3-K]), i.d.F. vom 4. Juli 1986 [GVBl. S. 167], § 3). Dieser Zuschuß muß für freie Träger in mindestens der gleichen Höhe auch von den Gemeinden geleistet werden. Die restlichen 20 % der Personalkosten und 100 % der Sachkosten sind vom Träger und von den Eltern zu erbringen. Häufig tragen hierzu auch Gemeinden und Jugendämter bei, um ein zu hohes Ansteigen der Elternbeiträge, die in sozial gestaffelten Beiträgen erhoben werden, zu vermeiden (vgl. HAPPE o.J., S. 46ff. und 208). Eine landesrechtliche Regelung für die Bemessung der Elternbeiträge existiert nicht.

Berlin

Im Gesetz über die Beteiligung an den Kosten für die Betreuung von Kindern in städtischen Kindertagesstätten (Kita-Kostenbeteiligungsgesetz - KTKBG), i.d.F. vom 14. Mai 1987 (GVBl. S. 1309), wird die Höhe der Kostenbeteiligung der Eltern festgelegt in Abhängigkeit u.a. vom Einkommen, von der Kinderzahl und der Platzart (ebd. § 3). Die hier vorgenommenen Regelungen der Elternbeiträge gelten entsprechend für die Einrichtungen der freien Träger. Die Platzgeldvereinbarung (PGV) zwischen den der "Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin" angehörenden Spitzenverbänden und dem Land Berlin vom 15. Februar 1974, i.d.F. vom 1. Januar 1986, sieht als Landesanteil zu den Betriebskosten (Personal-, Sach- und sonstige Kosten) ein "Platzgeld" für jeden von einem Kind belegten Platz mit mindestens sechsständiger Betreuung vor (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1). Das Platzgeld errechnet sich aus den durchschnittlichen Selbstkosten von 29 repräsentativen Kitas freier Träger und wird jedes Jahr neu festgesetzt. Bei einer ursprünglich vorgesehenen Drittelung der Kosten zwischen Elternbeiträgen, Trägeranteil und Landesmittel konnte es nicht bleiben. Tatsächlich liegt das errechnete Platzgeld bei 45 % der Selbstkosten (vgl. HAPPE o.J., S. 68). Die Zuwendungen können unter bestimmten Bedingungen erhöht werden. Ebenfalls kann das Platzgeld u.a. bei Halbtags- und Unterbelegung (vgl. HAPPE o.J., S. 68ff; PGV §§ 5 und 6) gekürzt werden. Die Kostenbeteiligung der Eltern liegt nach Einkommen gestaffelt zwischen 60 und 280 DM

monatlich. Unter bestimmten Bedingungen sind Beitragsermäßigungen bzw. ein Beitragserlaß möglich.

Bremen

In Bremen werden nach dem Kindergarten- und Hortgesetz für das Land Bremen (BremKqHG) vom 16. Juli 1979 (GBl. S. 287), i.d.F. vom 6. Mai 1986 (GBl. S. 90), §§ 18 bis 20 die angemessenen Personal- und Sachkosten in Form einer Mischfinanzierung gefördert. Bei städtischen Einrichtungen setzt sich diese zusammen aus Anteilen der Stadtgemeinde und aus Elternbeiträgen, bei freien Trägern zusätzlich aus Eigenmitteln. Die Regelungen zu den Betriebskosten für städtische Einrichtungen gelten auch für die freien Träger (vgl. auch Nr. 5 der Richtlinien zu § 17 des Bremischen Kindergarten- und Hortgesetzes für die Gewährung von Zuschüssen zu den Betriebskosten der Kindergärten und Horte vom 18. August 1980 [ABl. S. 1236] für Bremen und vom 3. Dezember 1981 [ABl. 1982, S. 17] für Bremerhaven). Der Zuschuß setzt sich zusammen aus den anerkannten Betriebskosten abzüglich des Eigenanteils und der Elternbeiträge (ebd. Nr. 5.3). Nach § 20 Abs. 1 des BremKqHG beträgt der Trägeranteil bis zu 50 % der Betriebskosten, finanzschwache Träger brauchen nur einen Eigenanteil von 10 % zu leisten (ab 1990 ist der Trägeranteil auf max. 30 % reduziert worden; vgl. HAPPE o.J., S. 86). Die Elternbeiträge werden nach Anhörung der Träger und Elternvertreter durch die Stadtgemeinde festgelegt und nach Betreuungsumfang, Einkommen, Familiengröße gestaffelt (BremKqHG § 19 Abs. 2 und 4; HAPPE o.J., S. 88). Ein prozentualer Anteil der Elternbeiträge am Gesamtaufkommen der Betriebskosten wird nicht festgelegt. Sie variieren in Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren zwischen 0 und 231 DM. Für die Stadtgemeinde Bremerhaven gelten eigene Regelungen. Die Stadtgemeinden haben zur Deckung der restlichen Betriebskosten beizutragen (BremKqHG § 20 Abs. 2). Bürger- und Elterninitiativen werden nach den Richtlinien zur Förderung von Bürger- und Elterninitiativen in der Stadtgemeinde Bremen vom 15. Mai 1985 (ABl. S. 357), i.d.F. vom 1. April 1990 (ABl. S. 65), gesondert gefördert. Die Landesbeteiligung soll in der Regel 80 % der Kosten für Investitionen und laufenden Betrieb nicht überschreiten. Die restlichen mindestens 20 % sind durch Beiträge, Geld- und Sachspenden sowie durch Eigenarbeit aufzubringen (ebd. Nr. 1.4).

Hamburg

In Hamburg werden angemessene Personal- und Sachkosten in Form eines Pflegesatzes (Selbstkosten) veranschlagt (Hamburgisches Kindergartenförderungsgesetz [KGFG] vom 27. Juni 1984 [GVBl. S. 133], § 2 Abs. 2; vgl. HAPPE o.J., S. 105f.). Dieser Pflegesatz wird im Rahmen einer Pflegesatzvereinbarung zwischen den Behörden und den Spitzenverbänden der freien Träger festgelegt (KGFG § 3 Abs. 2 und die Begründung zu § 3 Abs. 2). Gefördert werden nach Abzug der Elternbeiträge die dann noch verbleibenden Kosten. Daneben ist für kirchliche Träger ein Eigenanteil von 30 % (ab 1990 von 26 %) vorgesehen, für andere freie Träger von 10 % (ab 1990 hier kein Eigenanteil) (HAPPE o.J., S. 105f.; vgl. auch Begründung zu § 3 Abs. 2 KGFG). Der Elternbeitrag beläuft sich bei fünfjährigen und älteren Kindern auf 50 DM, bei Drei- und Vierjährigen sind nach Einkommen gestaffelt zwischen 75 DM und den Selbstkosten (Pflegesatz) der Einrichtung zu zahlen (Verordnung über Kindergartenentgelte vom 3. Aug. 1984, § 1).

Hessen

Für Hessen gibt es erst seit Dezember 1989 wieder ein Kindergartengesetz, nachdem das 1. Kindergartengesetz vom 4. September 1974 im Dezember 1975 wieder außer Kraft gesetzt wurde (vgl. HAPPE o.J., S. 112). Dementsprechend existieren für Hessen keine umfassenden Betriebskostenregelungen. Die bisherige Förderung des Landes erfolgte für Ganztageseinrichtungen in Form von Festbetragsfinanzierungen im Rahmen einer für das jeweilige Haushaltsjahr festgelegten Summe. Die jährlichen Zuwendungen liegen dabei zwischen 10.000 DM und 30.000 DM und sind an bestimmte Bedingungen hinsichtlich der Mindestöffnungsdauer, der Gruppengröße und des Personals geknüpft (Vorläufige Richtlinien für die Förderung von Ganztagskindergärten vom 13. Oktober 1986 [Hess. Soz.Min. Az.: II B 4-52 s 1019]). Zusätzliche Zuwendungen sind vorgesehen für Kindertagesstätten mit hohem Ausländeranteil und für Einrichtungen mit integrativen Gruppen (vgl. BMJFFG 1989b; KREFT 1990, S. 30f.; HAPPE o.J., S. 127). Auch das neue Kindergartengesetz beinhaltet keine umfassenden Betriebskostenregelungen, welche jetzt jedoch explizit als Personal- und Sachkosten aufgefaßt werden (Hessisches Kindergartengesetz vom 14. Dezember 1989 [GVBl. S. 450], § 7). Allgemein zielen diese Regelungen auf eine Trägerentlastung (für freie Träger), eine "Anreizförderung" zur Flexibilisierung der Öffnungszeiten und auf eine Elternentlastung. Danach ist das 2. und jedes weitere Kind beitragsfrei. Auch Kinder von Alleinerziehenden können beitragsfrei gestellt werden (ebd. § 10).

Niedersachsen

Als Land ohne Kindergartengesetz hat Niedersachsen für den Bereich der Betriebskosten keine umfassenden Regelungen getroffen. Die Richtlinien zur Förderung des Besuchs von Kindergärten und Kinderspielkreisen vom 4. Juli 1983 (MBI Nr. 35), i.d. F. vom 14. Juni 1985 (MBI. Nr. 23, Nr. 1 Abs. 2), sehen Landeszuwendungen "zur Herabsetzung der Elternbeiträge für Kindergarten- und Kinderspielkreisplätze", die von Fünf- bis Sechsjährigen belegt sind, vor. Bei einer regelmäßigen Betreuungszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche und Kind wird dem Träger ein Zuschuß von 50 DM pro zuwendungsfähigem Platz gewährt. Hiermit müssen die Elternbeiträge um 45 DM gesenkt werden, 5 DM sind für Verwaltungskosten bei den Trägern bestimmt. Zuwendungen von 25 DM monatlich werden für Spielkreise und Kindergärten mit einer Mindestbetreuungszeit von 12 bzw. 12-15 Stunden pro Woche und Kind gewährt. Hier muß der Elternbeitrag um 20 DM gesenkt werden. In den Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zu Ausgaben für Fachkräfte in Kindergärten vom 21. April 1986 (MBI. Nr. 17) werden Landeszuwendungen für die Träger zu den Ausgaben für Fachpersonal im Rahmen der Haushaltsmittel in Form einer Festbetragsfinanzierung vorgeschrieben. Dieser Sockelbetrag wird nach Fachkräften und Arbeitszeit berechnet. Bedingung für die Förderung ist, daß sich die Elternbeiträge, die 1986 im Landesdurchschnitt bei 25 % lagen, in der veranschlagten Förderungszeit von 3 Jahren bei den geförderten Trägern nicht erhöhen (vgl. HAPPE o.J., S. 141f.). Weitere Zuwendungen gibt es für Kindergärten mit hohem Ausländeranteil. Auch das neue Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (Kita-Gesetz) vom 16. Dezember 1992 enthält nur allgemeine Bestimmungen über Elternbeiträge. Diese sind danach an der wirtschaftlichen Belastung der Eltern auszurichten und für einkommensschwache Familien entsprechend niedriger zu bemessen (ebd. § 20). Nach diesem Gesetz beträgt der Landesanteil an den Personalkosten 20 %, ab 1995 25 % (ebd. § 16).

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen bestimmt das Zweite Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (Kindergartengesetz - KgG -) vom 21. Dezember 1971, i.d.F. vom 21. Dezember 1982, eine Aufteilung der Betriebskosten (angemessene Personal- und Sachkosten) zwischen dem Land, dem Jugendamt, dem Träger und den Eltern (ebd. § 14 Abs. 6). Danach werden nach Abzug der einkommensabhängig gestaffelten Elternbeiträge die Restkosten zu 32 % vom Land getragen, zu 32 % vom Jugendamt und zu 36 % vom Träger. Die Förderung durch das Land kann sich für Einrichtungen in sozialen Brennpunkten und für Elterninitiativen auf bis zu 55 % und für finanzschwache Träger auf bis zu 50 % erhöhen (Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder vom 28. April 1983 [MBI. S. 758], i.d.F. vom 3. Dezember 1984 [MBI S. 1941], Nr. 5.2.7.1; vgl. HAPPE o.J., S. 225ff.). Die Elternbeiträge belaufen sich einkommensabhängig auf 35, 60 oder 100 DM monatlich (vgl. KgG § 14 Abs. 2 und 3). Beitragsermäßigung bzw. -erlaß ist bei weiteren Kindern der Familie vorgesehen. Für ganztägige Betreuung kann der Träger die Beiträge im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Familie erhöhen. Nach dem neuen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder - GTK (Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts) vom 21. Oktober 1991 liegen die Elternbeiträge gestaffelt nach Einkommen zwischen 0 und 240 DM, bei zusätzlicher Betreuung über Mittag zwischen 0 und 400 DM. Der Beitrag entfällt schon beim 2. Kind.

Rheinland-Pfalz

Das Land konnte als erstes Bundesland mit einem Kindergartengesetz aufwarten (Zweites Landesgesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt [Kindergartengesetz] vom 15. Juli 1970 [GVBl. S. 237], i.d.F. vom 25. März 1988 [GVBl. S. 53]), und hat auch umfassende Betriebskostenregelungen erlassen. Als förderungswürdige Betriebskosten werden nur die Personalkosten (unter Einschluß von Küchen- und Reinigungspersonal sowie Fortbildungskosten) aufgefaßt (ebd. § 8 Abs. 1; vgl. auch HAPPE o.J., S. 148ff.). Bis zur Änderung des Kindergartengesetzes vom 1. April 1988 betrug der Elternanteil 15 % und der Landesanteil 30 % der Personalkosten (Kindergartengesetz i.d.F. vom 8. Februar 1982, § 8 Abs. 3 und 5). Nach dieser Änderung beteiligt sich das Land mit 25 %, und die Elternbeiträge sind um 5 % auf 20 % gestiegen (Kindergartengesetz i.d.F. vom 25. März 1988). Personalkosten für zusätzliche Kräfte in Kindergärten mit hohem Ausländeranteil, zur Betreuung von Aussiedlerkindern und bei französischer Spracharbeit werden zu 60 % bezuschußt. Bis zu 5 % kann sich der Anteil des Landes im Falle des Ausfalls von Elternbeiträgen durch Geschwisterermäßigung erhöhen, welcher den Trägern erstattet wird. Nicht geändert hat sich die Eigenbeteiligung des Trägers mit 15 % (soweit nicht der Träger des Jugendamtes der Träger der Einrichtung ist; ebd. § 8 Abs. 4) und die Beteiligung von Jugendamt und Gemeinde mit 40 % an den Kosten. Nach dem neuen Kindertagesstättengesetz vom 15. März 1992 ermäßigen sich die Elternbeiträge bei 2 Kindern einer Familie auf zwei Drittel, bei 3 Kindern auf ein Drittel und entfallen darüber hinaus.

Saarland

Das Saarland hat Förderungsgesetze für Krippe, Kindergarten und Hort erlassen. Als förderungswürdige Betriebskosten im Kindergartenbereich gelten die angemessenen Personal- und Sachkosten. Nach § 19 Abs. 7 Gesetz Nr. 969 zur Förderung der vorschulischen Erziehung vom 18. Februar 1975 (ABl. S. 373) müssen die Sachkosten vom Träger

übernommen werden, wobei "... die Gemeinde[n] in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit zur Deckung der Sachkosten beitragen" (ebd.). Gefördert werden Personalkosten, an denen sich das Land mit 25 % (gebunden an Vorschriften zur personellen Ausstattung) beteiligt. Der Trägeranteil soll in der Regel 15 % der Personalkosten decken und die Elternbeteiligung soll 25 % der Personalkosten nicht übersteigen. Zur Abdeckung des Restbetrages von 35 % der Personalkosten haben die Gemeinden im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit beizutragen (ebd. § 19 Abs. 1 - 5 und 7; vgl. HAPPE o.J., S. 174f.).

Schleswig-Holstein

Das Land weist zum Zeitpunkt der Befragung kein Kindergartengesetz und keine Regelungen, die den Betriebskostenbereich betreffen, auf. Landesmittel zur Finanzierung der Einrichtungen für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt sind nicht vorhanden (von einer zu vernachlässigenden Förderung für Jugendhilfemaßnahmen im allgemeinen und geringfügigen Anreizförderungen für freie Träger abgesehen). "Die Träger sind damit darauf angewiesen, hohe Elternbeiträge zu fordern und sich zur Deckung des verbleibenden Defizits um kommunale Förderung zu bemühen" (HAPPE o.J., S. 197). Auch das neue Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - KiTaG) vom 12. Dezember 1991 (GVBl. vom 19. Dezember 1991) regelt die Elternbeiträge nicht näher. Nach § 25 ist vorgesehen, daß ab 1. August 1993 die Beiträge durch Geschwisterermäßigung und für einkommensschwache Familien gesenkt werden sollen. Der Förderungsanteil des Landes, gebunden an eine Mindestöffnungszeit von 12 Std. pro Woche und Gruppe, liegt bei 20 % der angemessenen Personalkosten.

Die von Land zu Land unterschiedlichen Regelungen, Definitionen und Abrechnungsmodalitäten im Betriebskostenbereich werfen für eine bundeseinheitliche Befragung bezüglich der faktischen Betriebskosten und ihrer Aufteilung auf die verschiedenen Kostenträger verschiedene Probleme auf. Zunächst galt es, Betriebskosten einheitlich zu definieren. Sie werden hier gefaßt als Personal- und Sachkosten. Darüber hinaus mußte ein einheitliches Befragungsschema entwickelt werden, welches nicht immer deckungsgleich mit den Denkweisen und Kategorien in den einzelnen Ländern ist und von diesen unterschiedlich weit entfernt sein kann.

Im einzelnen wurden die Jugendämter zunächst um die Angabe der Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) pro Platz und Jahr gebeten, sodann um die prozentuale Aufteilung dieser Kosten nach den 4 Kostenträgern Eltern, Träger, Kommune, Land. Aufgrund dieses einheitlichen Erhebungsschemas wurden für einen Teil der Jugendämter Umrechnungen von den eigenen auf die vorgegebenen Kostenkategorien erforderlich. Dadurch können sich Ungenauigkeiten ergeben, die

aber hinnehmbar erscheinen, da es in einer solchen Befragung ohnehin nicht um eine genaue Kostenanalyse, sondern nur um einen Überblick gehen kann. Da die Kostensituation bei den freien Trägern den Jugendämtern meist nicht im einzelnen bekannt ist, wurden die Angaben zu diesen Punkten nur für kommunale Einrichtungen, bei denen das Jugendamt gewissermaßen selbst Träger ist, erfragt. Darüber hinaus wurden die monatlichen Elternbeiträge sowie deren Spannweite gesondert erhoben.

Anders als in den sonstigen Abschnitten dieses Berichts werden die Ergebnisse nicht nach den 3 Jugendamtstypen (Jugendämter kreisfreier Städte, kreisangehöriger Städte bzw. Landkreisjugendämter) differenziert, sondern wegen der übergeordneten landesrechtlichen Normierungen nach Bundesländern aufgegliedert.

Die Ergebnisse der Kostenbefragung der Jugendämter sind in der Differenzierung nach Ländern in den Tabellen 4.1 bis 4.3 aufgeführt. Nicht alle Jugendämter konnten zu allen Platzarten die erbetenen Angaben machen. Zum Teil liegt dies daran, daß nicht alle Platzarten im Zuständigkeitsbereich existierten. Davon abgesehen werden hier nur dann Durchschnittswerte für die einzelnen Länder berichtet, wenn auf eine hinreichende Anzahl von Einzelwerten Bezug genommen werden kann. Aufgrund dieser Gegebenheiten können für das Saarland keinerlei Daten berichtet werden.

In der Tabelle 4.1 sind zunächst die Betriebskosten und die Elternbeiträge für die verschiedenen Platzarten zusammengestellt. Wie ersichtlich, ergeben sich bei den Betriebskosten für die Ganztagsplätze starke Unterschiede zwischen den Ländern. Mit 742 DM pro Monat in Berlin und 695 DM in Hamburg liegen sie in diesen beiden Stadtstaaten fast doppelt so hoch wie in Bayern mit 379 DM. In den meisten Bundesländern bewegen sich die durchschnittlichen Betriebskosten für einen Ganztagsplatz um 500 DM im Monat.

Die deutlichen Unterschiede in den Betriebskosten mögen zunächst überraschen. Sie werden jedoch erklärbar, wenn man verschiedene kostenwirksame Qualitätsaspekte berücksichtigt. Dazu gehören insbe-

sondere die folgenden Faktoren, die sich nachhaltig auf die Personalkosten, den Löwenanteil innerhalb der Betriebskosten, auswirken: Zum einen variiert auch innerhalb der Gruppe der Ganztagsplätze die tatsächliche Öffnungsdauer. Ceteris paribus ergeben sich damit bei längeren Öffnungszeiten höhere Personalkosten. Zum anderen sind unterschiedliche Gruppengrößen zu berücksichtigen, die ebenfalls kostenwirksame Faktoren bilden. Des weiteren beeinflussen unterschiedliche Erzieher/Kind-Relationen sowie unterschiedliche Qualifikationsvoraussetzungen die Personalkosten.

Die beträchtliche Variationsbreite der Öffnungsdauer bei Ganztagsplätzen mit der Spannbreite von 8 bis 12 und mehr Stunden wurde bereits im Kapitel 3.3 dargestellt (vgl. Abbildung 3.1). Nicht weniger deutlich unterscheiden sich die faktischen Gruppengrößen, die nach den Angaben der Jugendämter zwischen 15 Kindern pro Gruppe (Berlin) und 24,6 Kindern pro Gruppe (Bayern) variieren. Auch bei den Erzieher-schlüsseln ergeben sich deutliche Differenzierungen. Diese variieren nach den Angaben der Jugendämter zwischen 1,4 und 2,2 Erzieherinnen pro Gruppe zwischen den Ländern.

18 Zusätzlich variieren dabei auch noch die geforderten Qualifikationsprofile.

∞ **Tabelle 4.1:** Durchschnittliche Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) und durchschnittlicher Elternbeitrag pro Monat bei Kindergartenplätzen, differenziert nach Bundesländern und Platzarten (Ganztagsplätze, Vor- und Nachmittagsplätze, Nur-Vormittagsplätze). Angaben in DM

	Ganztagsplätze		Vor- und Nachmittagsplätze		Nur-Vormittagsplätze	
	Betriebskosten	Elternbeitrag	Betriebskosten	Elternbeitrag	Betriebskosten	Elternbeitrag
Baden-Württemberg	578	120	334	53	-	-
Bayern	379	88	354	75	284	80
Berlin	742	82	1	-	-	-
Bremen	500	110	-	-	-	-
Hamburg	695	83	-	-	265	53
Hessen	495	85	-	-	333	59
Niedersachsen	539	126	-	-	304	77
Nordrhein-Westfalen	494	53	353	39	275	35
Rheinland-Pfalz	473	66	333	50	-	-
Schleswig-Holstein	557	86	-	-	-	-

¹ Keine hinreichenden Informationen oder Platzart nicht vorhanden.

Vor diesem Hintergrund reflektieren die von Land zu Land variierenden Betriebskosten im wesentlichen Unterschiede in den tatsächlichen Leistungsangeboten. Zu berücksichtigen ist dabei auch eine gewisse Streuung der Betriebskosten zwischen verschiedenen Jugendämtern innerhalb desselben Bundeslandes (ohne Tabelle).

Sehr viel geringer fallen die Unterschiede zwischen den Bundesländern bei den durchschnittlichen Betriebskosten für die Platzarten "Vor- und Nachmittagsplatz" und "Nur-Vormittagsplatz" aus. Bei den Vor- und Nachmittagsplätzen unterscheiden sich die Extremwerte mit 333 DM für Rheinland-Pfalz und 354 DM für Bayern lediglich um 21 DM und damit um deutlich weniger als 10 %. Ähnliches gilt hinsichtlich der Betriebskosten für die Nur-Vormittagsplätze, die zwischen 265 DM (Hamburg) und 333 DM (Hessen) pro Monat variieren. Die eingeschränkten Streuungen bei den Vor- und Nachmittagsplätzen sowie den Nur-Vormittagsplätzen dürften - abgesehen von den relativ wenigen Fällen - hauptsächlich damit zusammenhängen, daß diese Leistungsangebote in sich jeweils ähnlicher ausfallen, als dies bei den Ganztagsplätzen der Fall ist.

Relativ gesehen noch stärker als die Betriebskosten streuen die durchschnittlichen Elternbeiträge zwischen den Ländern. Dies gilt für alle 3 Platzarten in gleicher Weise. Bei den Ganztagsplätzen liegt in 5 der hier repräsentierten Bundesländer der monatliche durchschnittliche Elternbeitrag zwischen 80 und 90 DM, in 3 Ländern bei 110 DM oder darüber, in 2 Ländern unter 70 DM. Der höchste Elternbeitrag von 126 DM beträgt 238 % vom niedrigsten mit 53 DM. Bei den Vor- und Nachmittagsplätzen macht der höchste durchschnittliche Elternbeitrag mit 75 DM in Bayern 192 % des niedrigsten mit 39 DM in Nordrhein-Westfalen aus; bei den Nur-Vormittagsplätzen beläuft sich der höchste Elternbeitrag (80 DM in Bayern) auf 229 % des niedrigsten (35 DM in Nordrhein-Westfalen).

Eine generelle Korrelation der Höhe der Elternbeiträge mit der der Betriebskosten ist nicht zu beobachten: Die höheren Elternbeiträge gehen somit nicht auf ein entsprechend besseres Leistungsangebot für die Eltern zurück, sondern reflektieren im wesentlichen landespoli-

tische Entscheidungen hinsichtlich der Kostenbeteiligung von Eltern. Aus der Sicht von Eltern mit Kindern im Kindergartenalter ergeben sich damit bezüglich der vom Grundgesetz her gebotenen Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse durchaus beachtenswerte Unterschiede je nach Bundeslandzugehörigkeit.

Die Kostenbeteiligung der verschiedenen Kostenträger an den Betriebskosten in Einrichtungen kommunaler Trägerschaft ist in den Tabellen 4.2 und 4.3 aufgeführt. Nicht in allen Bundesländern konnten die Jugendämter zwischen kommunalem Trägeranteil (der meist identisch ist mit dem Anteil, den auch freie Träger aufzubringen haben) und kommunalem Zuschuß (der auch bei freien Trägern gewährt wird) unterscheiden. In diesen Fällen wird der kommunale Anteil insgesamt berichtet. Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg kann darüber hinaus nur ein zusammenfassender Wert für die Beteiligung der öffentlichen Hand angegeben werden.

Zunächst fällt auch bei der prozentualen Kostenbeteiligung der Eltern die Streubreite zwischen den Ländern auf. So haben bei den Ganztagsplätzen die Eltern je nach Bundesland einen Anteil zwischen 10,7 und 23,3 % zu zahlen. Bei 3 Ländern liegt der Elternanteil bei 12 % oder darunter, bei 4 Ländern liegt er über 20 %, 3 weitere Länder bewegen sich zwischen 14 und 17 % Elternanteil. Enorm sind die Unterschiede, was den Länderanteil in den einzelnen Bundesländern anbelangt. Den Schlußlichtern Schleswig-Holstein, Hessen und Niedersachsen mit 0 bzw. 3,3 und 6,5 % stehen die Mehrheit der Länder mit einem Landesanteil zwischen 20 und 30 % gegenüber. Entsprechend den unterschiedlichen Eltern- und Landesanteilen an den Betriebskosten variieren die kommunalen Anteile. Faßt man die kommunalen Trägeranteile und die Anteile aus dem kommunalen Zuschuß (Anteile des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe) zusammen, dann decken diese Anteile je nach Bundesland zwischen 53 und 85 % der Betriebskosten ab.

Ein linearer Zusammenhang zwischen der Höhe des Landesanteils und der des Elternanteils in dem Sinne, daß bei höherem Landesanteil der Elternanteil niedriger ausfällt, läßt sich nicht erkennen. Jedoch fällt auf,

daß - sofern die Landesanteile gesondert ausgewiesen sind - die Länder mit den geringsten Landesanteilen zur Ländergruppe mit hohen Elternanteilen gehören und daß das Bundesland (Nordrhein-Westfalen) mit dem niedrigsten Elternanteil den höchsten Landesanteil vorweist.

8 Tabelle 4.2: Aufteilung der Betriebskosten für einen Ganztagsplatz in kommunaler Trägerschaft nach den Kostenträgern Eltern, (kommunaler) Träger, Kommune und Land, differenziert nach Bundesländern. Angaben in % und in DM

	Durchschnittliche Platzkosten im Monat	Eltern	Träger (kommunal)	Kommunaler Zuschuß	Land
Baden-Württemberg	100 % (578 DM)	20,8 % (120 DM)	60,4 % (349 DM)		18,8 % (109 DM)
Bayern	100 % (379 DM)	23,2 % (88 DM)	52,7 % (200 DM)		24,1 % (91 DM)
Berlin	100 % (742 DM)	11,0 % (82 DM)	89,0 % (660 DM)		
Bremen	100 % (500 DM)	22,0 % (110 DM)	78,0 % (390 DM)		
Hamburg	100 % (695 DM)	12,0 % (83 DM)	88,0 % (612 DM)		
Hessen	100 % (495 DM)	17,2 % (85 DM)	79,5 % (394 DM)		3,3 % (16 DM)
Niedersachsen	100 % (539 DM)	23,3 % (126 DM)	57,1 % (308 DM)	13,1 % (71 DM)	6,5 % (35 DM)
Nordrhein-Westfalen	100 % (494 DM)	10,7 % (53 DM)	32,6 % (161 DM)	27,6 % (136 DM)	29,1 % (144 DM)
Rheinland-Pfalz	100 % (473 DM)	14,0 % (66 DM)	39,9 % (189 DM)	19,9 % (94 DM)	26,2 % (124 DM)
Schleswig-Holstein	100 % (557 DM)	15,5 % (86 DM)	84,5 % (471 DM)		—

Tabelle 4.3: Aufteilung der Betriebskosten für einen Vor- und Nachmittagsplatz bzw: einen Nur-Vormittagsplatz in kommunaler Trägerschaft nach den Kostenträgern Eltern, (kommunaler) Träger, Kommune und Land, differenziert nach Bundesländern. Angaben in % und in DM

	Durchschnittliche Platzkosten im Monat	Eltern	Träger (kommunal)	Kommunaler Zuschuß	Land
Vor- und Nachmittagsplätze					
Baden-Württemberg	100 % (334 DM)	16,0 % (53 DM)	55,9 % (187 DM)	7,2 % (24 DM)	20,9 % (70 DM)
Bayern	100 % (354 DM)	21,3 % (75 DM)	45,2% (160 DM)	11,5 % (41 DM)	22,0 % (78 DM)
Nordrhein-Westfalen	100 % (353 DM)	11,0 % (39 DM)	31,7% (112 DM)	26,9 % (95 DM)	30,4 % (107 DM)
Rheinland-Pfalz	100 % (333DM)	14,9 % (50 DM)	37,2 % (124 DM)	22,6 % (75 DM)	25,3 % (84 DM)
Nur-Vormittagsplätze					
Bayern	100 % (284 DM)	28,3 % (80 DM)	44,3 % (126 DM)	4,7 % (13 DM)	22,7 % (65 DM)
Hamburg	100 % (265DM)	20,0 % (53 DM)	80,0 % (212 DM)		
Hessen	100 % (333 DM)	17,7 % (59 DM)	78,0 % (260 DM)		4,3 % (14 DM)
Niedersachsen	100 % (304DM)	25 % 77 DM)	56,1% (171 DM)	10,2 % (31 DM)	8,3 % (25 DM)
Nordrhein-Westfalen	100 % (275 DM)	12,8 % (35 DM)	31,2% (86DM)	21,7 % (60 DM)	34,3 % (94 DM)

Die Aufteilung der Betriebskosten für die beiden anderen Platzarten, Vor- und Nachmittagsplatz bzw. Nur-Vormittagsplatz, folgt im wesentlichen den bei den Ganztagsplätzen vorfindbaren Relationen, wie sich aus einem Vergleich der Tabellen 4.2 und 4.3 entnehmen läßt. Praktisch identisch sind die jeweiligen Relationen in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Für Baden-Württemberg und Bayern einerseits sowie Hamburg andererseits ergeben sich indessen gewisse Verschiebungen bei den Elternanteilen. In Baden-Württemberg fällt der Elternanteil bei den Ganztagsplätzen höher aus als bei den Vor- und Nachmittagsplätzen (20,8 % gegenüber 16 %), ähnliches gilt für Bayern mit einem Elternanteil von 23,2 % bei Ganztagsplätzen und einem Elternanteil von 21,3 % bei Vor- und Nachmittagsplätzen. Umgekehrt verhält es sich in Hamburg, wo Eltern bei Ganztagsplätzen relativ gesehen entlastet werden, indem der Elternanteil an den Betriebskosten bei einem Ganztagsplatz bei 12 % liegt, bei einem Nur-Vormittagsplatz hingegen bei 20 %.

Ob und inwieweit diese Tendenzen der relativ stärkeren Belastung oder Entlastung von Eltern bei der Inanspruchnahme von Ganztagsplätzen als Ausdruck familienpolitischer Strategien interpretiert oder eher als Zufallskonstellationen angesehen werden können, läßt sich an dieser Stelle nicht entscheiden.

Die bislang berichteten Elternanteile an den Betriebskosten stellen Durchschnittswerte dar, die nicht mit den faktischen Elternbeiträgen, also den konkreten monatlichen Zahlungen der Eltern gleichgesetzt werden dürfen. In den Durchschnittswert gehen unterschiedliche Elternbeiträge ein, die häufig in Abhängigkeit vom elterlichen Einkommen oder vom Vorhandensein von Geschwisterkindern gestaffelt sind. Im Rahmen der Kostenaspekte wurden die Jugendämter auch um Angaben zu den konkreten Elternbeiträgen gebeten. Erfragt wurden im einzelnen der Regelbeitrag sowie die Beitragsspanne, jeweils differenziert nach den verschiedenen Platzarten.

Die Jugendämter wurden gebeten, die Angaben getrennt für die Einrichtungen in kommunaler und in freier Trägerschaft zu machen, um mögliche trägerspezifische Unterschiede bei den Elternbeiträgen zu

eruierten. Solche Unterschiede traten jedoch, wenn überhaupt, nur in einer vernachlässigbaren Form auf. Aus diesem Grund werden im folgenden die Daten gemeinsam berichtet. Die Ergebnisse zu den Fragen nach den elterlichen Beitragszahlungen für Ganztagsplätze sind in der Tabelle 4.4 dargestellt.

Tabelle 4.4: Elternbeiträge für Ganztagsplätzen: Regelbeiträge und Maximalbeiträge einschließlich der jeweiligen Spannbreiten, differenziert nach Bundesländern. Angaben in DM

	Regelbeitrag			Maximalbeitrag		
	Min.	\bar{X}	Max.	Min.	\bar{X}	Max.
Baden-Württemberg	96	172	300	120	360	800
Bayern	50	79	100	60	96	136
Berlin	58	65	72	230	232	233
Bremen	-	110	-	-	-	-
Hamburg	-	80	-	-	-	-
Hessen	75	96	150	75	126	194
Niedersachsen	93	146	210	130	179	253
Nordrhein-Westfalen	35	54	115	100	133	220
Rheinland-Pfalz	55	82	142	83	113	142
Schleswig-Holstein	-	100	-	-	-	360

Betrachtet man zunächst die Regelbeiträge,¹⁹ so lassen sich Unterschiede in zwei Hinsichten feststellen:

- Unterschiede zwischen den Bundesländern und
- Unterschiede von Jugendamtsbereich zu Jugendamtsbereich innerhalb desselben Bundeslandes.

¹⁹ Unter Regelbeiträgen werden die Beiträge verstanden, die jeweils von der relevanten Mehrheit der Eltern zu entrichten sind.

So variiert der elterliche Regelbeitrag für einen Ganztagsplatz in Baden-Württemberg zwischen 96 und 300 DM pro Monat, in Nordrhein-Westfalen ergibt sich eine Spannbreite von 35 bis 115 DM. Abgesehen von den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg beträgt der Regelbeitrag für einen Ganztagsplatz in einem Jugendamtsbereich das Doppelte bis Dreifache von dem in einem anderen Jugendamtsbereich desselben Bundeslandes. In derselben Größenordnung - um das Zweibis Dreifache - unterscheiden sich die Regelbeiträge auch zwischen den Bundesländern. Was Eltern als Regelbeitrag für einen Ganztagsplatz zu zahlen haben, ist damit extrem wohnortabhängig. Beide Faktoren zusammengenommen führen zu der extremen Differenz, daß Eltern je nach Wohnort einen Regelbeitrag von 35 DM (bestimmter Jugendamtsbereich in Nordrhein-Westfalen) oder von 300 DM (bestimmter Jugendamtsbereich in Baden-Württemberg) monatlich zu zahlen haben.

Darüber hinaus drücken sich auch beträchtliche soziale Differenzierungen in den Elternbeiträgen aus. Dies wird deutlich, wenn man die Angaben zu den Maximalbeiträgen betrachtet. Während sich für Bayern und Rheinland-Pfalz ein elterlicher Maximalbeitrag von 136 bzw. 142 DM ergibt, müssen Eltern in Nordrhein-Westfalen, Berlin und Niedersachsen 220 bis 250 DM als Maximalbeitrag entrichten, in Baden-Württemberg hingegen bis zu 800 DM. Solche sozialen Staffelungen mögen ihren Sinn haben, auch wenn die Höhe der Unterschiede zwischen den Ländern überrascht.

Schwerer nachvollziehbar ist hingegen die Tatsache, daß es - mit Ausnahme der Stadtstaaten - in allen hier repräsentierten Bundesländern Jugendamtsbereiche gibt, in denen der (bei entsprechendem Einkommen geforderte) Maximalbeitrag niedriger liegt als der Regelbeitrag in einem anderen Jugendamtsbereich desselben Bundeslandes. Extreme Relationen ergeben sich hier in Hessen und Baden-Württemberg: In Hessen werden in einem Jugendamtsbereich 150 DM als Regelbeitrag von den Eltern gefordert, in einem anderen sind 75 DM, also die Hälfte, der mögliche Maximalbeitrag. In Baden-Württemberg ist die Relation mit 300 DM Regelbeitrag in einem und 120 DM Maximalbeitrag in einem anderen Jugendamtsbereich noch ausgeprägter.

Die hier für die Ganztagsplätze herausgestellten Gegebenheiten lassen sich in ähnlicher Form auch für die Elternbeiträge bei den Vor- und Nachmittagsplätzen feststellen, wie aus der Tabelle 4.5 ersichtlich ist.

Tabelle 4.5: Elternbeiträge für Vor- und Nachmittagsplätze sowie für Nur- Vormittagsplätze: Regelbeiträge und Maximalbeiträge einschließlich der jeweiligen Spannbreiten, differenziert nach Bundesländern.¹
Angaben in DM

	Regelbeitrag			Maximalbeitrag		
	Min.	\bar{x}	Max.	Min.	\bar{x}	Max.
Vor- und Nachmittagsplätze						
Baden-Württemberg	49	61	87	50	64	100
Bayern	40	68	100	55	67	101
Hessen	70	80	90	75	91	109
Niedersachsen	60	110	160	125	143	160
Nordrhein-Westfalen	-	35	-	-	100	-
Rheinland-Pfalz	40	54	66	66	66	66
Nur- Vormittagsplätze						
Baden-Württemberg	40	55	80	40	80	120
Bayern	35	56	80	45	75	150
Bremen	-	65	-	-	65	-
Hamburg	-	56	-	-	330	-
Hessen	50	77	125	56	83	125
Niedersachsen	50	92	115	75	115	240
Nordrhein-Westfalen	-	35	-	-	100	-
Schleswig-Holstein	90	-	100	-	-	-

¹ In den nicht aufgeführten Bundesländern existiert die jeweilige Platzart nicht, oder es liegen keine Daten vor.

Auch hier zeigen sich enorme Unterschiede im mittleren Regelbeitrag, der sich bei einem Vor- und Nachmittagsplatz zwischen 35 DM in Nordrhein-Westfalen und 110 DM in Niedersachsen und bei den Nur-Vormittagsplätzen zwischen 35 und 92 DM in diesen Ländern bewegt. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, das landesweit einen festen Regelbeitrag von 35 DM kennt (wie auch einen landesweiten Höchstbeitrag von 100 DM), variieren die Regelbeiträge von Jugendamtsbereich zu Jugendamtsbereich in allen anderen hier repräsentierten Ländern in z.T. beträchtlichen Ausmaßen: Differenzen von 100 % und höher bei den Regelbeiträgen finden sich in Bayern und Niedersachsen bei den Vor- und Nachmittagsplätzen und in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Niedersachsen bei den Nur-Vormittagsplätzen.

Ähnlich wie bei den Ganztagsplätzen gilt, daß in manchen Jugendamtsbereichen der von Eltern geforderte Maximalbeitrag niedriger ausfällt als der Regelbeitrag in einem anderen Jugendamtsbereich desselben Bundeslandes. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz läßt sich diese Feststellung für alle in der Tabelle 4.5 repräsentierten Bundesländer treffen.

Die in diesem Kapitel berichteten Daten beruhen auf z.T. geringen Stichproben von Jugendämtern für die einzelnen Bundesländer. Von daher können sich bei einer Vollerhebung der Jugendämter in den Bundesländern gewisse Verschiebungen ergeben. Um die Verlässlichkeit der Daten zu überprüfen, wurden alle 16 Landesjugendämter in der Bundesrepublik²⁰ ebenfalls befragt. Soweit Antworten gegeben werden konnten, stimmen sie mit den berichteten Ergebnissen gut überein.

Neben einem sehr unterschiedlichen Engagement der Länder bezüglich der Beteiligung an den Betriebskosten der Einrichtungen führen die verschiedenen Landesregelungen zu sehr verschiedenartigen anteilmäßigen und absoluten Belastungen der Eltern bei den Betriebskosten. In den meisten Ländern setzt sich diese Unterschiedlichkeit auf der

²⁰ Wir danken der Bundesgemeinschaft der Landesjugendämter für Ihre freundliche Unterstützung dieser Befragung.

Ebene der Jugendämter fort. Damit entscheidet der Wohnort eines Kindes und seiner Eltern nicht nur in hohem Maße über die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Platzes - jedenfalls gilt dies bei den weithin knappen Ganztagsplätzen -, sondern auch über die für die Eltern dann gegebenen Kosten. Als Maßstab für die Bewertung der Unterschiede können die staatlichen Kindergeldzahlungen herangezogen werden: Nicht nur bei den Ganztagsplätzen überschreiten die wohnortabhängigen **Differenzen** in den Regelbeiträgen der Eltern zum Teil deutlich den Betrag der staatlichen Kindergeldleistung für das 1. Kind. Unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse von Familien mit Kindern müssen die beobachteten Differenzen unerwünscht sein. Die Kindergartenangebote sind in den letzten 2 Jahrzehnten zu einem festen Bestandteil der sozialen Infrastruktur geworden - eine Tendenz, die sich gegenwärtig verstärkt fortsetzt und in der Diskussion um den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ihren Niederschlag gefunden hat. Eine solche Infrastruktur sollte dann aber auch von den Eltern zu jeweils etwa gleichen Bedingungen genutzt werden können.

5 Kapazitätsaspekte in Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren: Platzarten, Öffnungszeiten und Veränderungstendenzen

5.1 Einrichtungen, Plätze, Versorgungsquoten, Trägerstruktur und Vergabekriterien

Anders als der Kindergarten mit seinem historisch weit zurückreichenden Entwicklungsstrang als zumindest teilweise pädagogischer Einrichtung und seiner dann festen Etablierung als Bildungseinrichtung um 1970, wurden Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren bis in die jüngste Zeit als pädagogisch und auch sonst bedenklich betrachtet. Sie galten lange Zeit ausschließlich als Notbehelf und ein letztlich schlechter Ersatz für die - im Sinne eines tradierten bürgerlichen Familienmodells (vgl. ROSENBAUM 1982, S. 255ff.; SIEDER 1987, S. 125ff.) einzig richtige - Betreuung und Erziehung durch die Mutter. In dieser Sicht waren sie nur bei einer sozialen Notlage der Familie, die zwingend eine außerhäusliche Betreuung des Kindes erforderte, zu rechtfertigen.

Noch 1970 urteilte der Deutsche Bildungsrat in seinem "Strukturplan für das Bildungswesen", jener Schrift, die dem Kindergarten einen hohen Stellenwert einräumte und ihn zum Elementarbereich des Bildungswesens erklärte, in bezug auf die jüngeren Kinder, "daß ein Kind während seiner ersten drei Lebensjahre in seiner Entwicklung am besten gefördert wird, wenn ihm seine Familie eine verständnisvolle und anregende Umwelt bietet. Wie Kinder dieses Alters außerhalb einer solchen Familie mehr Anregung erfahren könnten, ist bislang unbekannt" (DEUTSCHER BILDUNGSRAT 1970, S. 40). Viele Eltern schienen bzw. scheinen hier zwar anderer Auffassung zu sein und suchten bzw. suchen zumindest für ein paar Stunden in der Woche Anregungen in der Kindergruppe für ihre Kinder, wie zahlreiche einschlägige Elterninitiativen zeigen (vgl. TIETZE 1991, S. 596; LACHENMAIR 1990). Größere Resonanz in der Jugendhilfe fanden solche pädagogischen Begründungen für Gruppenbetreuungsangebote für kleine Kinder bisher aber kaum.

Aufgrund des attestierten Nothilfecharakters blieb das Platzangebot für

Kinder unter 3 Jahren immer knapp. Im Gegensatz zur ehemaligen DDR, die das Krippenwesen zügig ausbaute, wurde das Platzangebot für Kinder unter 3 Jahren in der Bundesrepublik während der letzten 30 Jahre nur unwesentlich erweitert und liegt auch heute in einer Größenordnung von lediglich 2 % (vgl. Tabelle 1.1). Es wurde bereits oben darauf hingewiesen, daß angesichts solcher vorherrschenden Auffassungen die einschlägigen politischen Maßnahmen bzw. öffentlichen Hilfen vorwiegend auf eine Verbesserung der Betreuungsmöglichkeiten des kleinen Kindes innerhalb der Familie und nicht außerhalb gerichtet sind (Erziehungsgeldgesetz, Erziehungsurlaubsgesetz). Die Ausgaben der öffentlichen Hand sind weiterhin primär diesem Ziel verpflichtet.

Allerdings ist seit Mitte der 80er Jahre ein Reformschub erkennbar, der die traditionelle Altersgrenzziehung von 3 Jahren bei institutioneller Betreuung zurücktreten läßt und die Frage verbesserter öffentlicher Betreuungs- und Erziehungsangebote auch für unter dreijährige Kinder thematisiert. Öffentlichen Betreuungsangeboten für Kinder unter 3 Jahren wird nun auch in offiziellen Dokumenten nicht mehr nur eine Nothilfe, sondern eine pädagogische Funktion (z.B. ergänzende Erfahrungen zur Familie, Spielkontakte) zugeschrieben und dementsprechend ihr Ausbau gefordert (vgl. SIEBTER JUGENDBERICHT 1986, S. 35 und 55; STELLUNGNAHME DER BUNDESREGIERUNG ZUM SIEBTEN JUGENDBERICHT 1986, S. VIIff.).

In dieser durch eine gewisse Ambivalenz gekennzeichneten Situation war es ein Ziel der Jugendamtsbefragung, die Situation institutioneller Betreuungsangebote in den Jugendamtsbereichen ähnlich zu durchleuchten wie für den Kindergartenbereich, um so zu einer Bestandsaufnahme beizutragen. Die Jugendämter wurden bezüglich der Plätze und Einrichtungen für unter dreijährige Kinder nach demselben Frage- raster befragt wie bei den Betreuungsangeboten für Kinder im Kindergartenalter.

In der Tabelle 5.1 sind zunächst die Angaben der Jugendämter zum Vorhandensein von institutionellen Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder in ihrem Zuständigkeitsbereich wiedergegeben. Anders als bei den Kindergartenplätzen gibt es längst nicht in jedem

Jugendamtsbereich Plätze in Tageseinrichtungen für diese Altersgruppe. Wie ersichtlich, existieren im Bundesdurchschnitt nur in 4 von 10 Jugendamtsbereichen (40,4 %) Plätze für unter dreijährige Kinder, die von öffentlichen oder freien Trägern bereitgestellt werden. Weitere rund 5 % der Jugendämter weisen Plätze für diese Altersgruppe nur in Elterninitiativen auf. In über der Hälfte der Jugendamtsbereiche (55 %) gibt es damit keinerlei institutionelle Betreuungsangebote für diese Altersgruppe. In absoluten Zahlen ist dies bei 265 von 481 Jugendämtern der Fall.

Tabelle 5.1: Jugendämter nach Plätzen für unter dreijährige Kinder in Tageseinrichtungen, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in % (absolute Zahlen in Klammern)

Plätze für unter dreijährige Kinder	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
vorhanden (öffentl. oder freie Träger)	89,2	37,5	21,0	40,4 (194)
vorhanden (nur Elterninitiativen)	1,6	6,2	5,3	4,6 (22)
nicht vorhanden	9,2	56,3	73,7	55,0 (265)

Die Aufgliederung nach Jugendamtstypen zeigt starke Unterschiede zwischen kreisfreien Städten, kreisangehörigen Städten und Landkreisen. Während weniger als 10 % der Jugendämter kreisfreier Städte keine Plätze für unter dreijährige Kinder vorweisen, ist dies bei drei Viertel (73,7 %) der Landkreisjugendämter der Fall. Die Jugendämter kreisangehöriger Städte liegen zwischen diesen Extremen. Alles in allem scheinen Platzangebote für jüngere Kinder in Einrichtungen ein ganz überwiegend (groß-)städtisches Phänomen zu sein.

Das Vorhandensein von Plätzen überhaupt sagt noch nichts über Zugänglichkeit und Versorgungsgrad aus. Diesen Fragen wird in den Tabellen 5.2 bis 5.4 nachgegangen, in denen die Jugendämter danach aufgegliedert werden, wie viele Einrichtungen mit Plätzen für unter dreijährige Kinder in den Jugendamtsbereichen jeweils vorhanden bzw. welche Versorgungsquoten gegeben sind.

Der Tabelle 5.2 läßt sich entnehmen, daß im Bundesdurchschnitt unter den Jugendämtern, die überhaupt Plätze für unter Dreijährige aufweisen, ein großer Teil nur **eine** Einrichtung im Zuständigkeitsbereich hat. Ein ähnlich hoher Prozentsatz weist 2 bis 5 Einrichtungen auf. Der Anteil von Jugendämtern mit einer größeren Anzahl von Einrichtungen ist eher gering. Allerdings zeigen sich große Unterschiede in der Versorgung mit institutionellen Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder in Abhängigkeit vom Jugendamtstyp: In keinem Landkreisjugendamt sind 6 oder mehr solcher Einrichtungen vorhanden. Bei den kreisfreien Städten ist dies immerhin bei einem Drittel der Jugendämter gegeben.

Tabelle 5.2:

Jugendämter nach Anzahl der Einrichtungen mit Plätzen für unter dreijährige Kinder, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt.
Angaben in % (absolute Zahlen in Klammern)

Anzahl der Einrichtungen mit Plätzen für unter dreijährige Kinder	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
ohne Einrichtung	9,2	56,3	73,7	55,0 (266)
nur 1 Einrichtung	15,4	25,0	13,1	16,7 (80)
2 - 5 Einrichtungen	27,7	14,6	13,1	16,4 (79)
6 - 20 Einrichtungen	32,3	4,2	-	8,3 (40)
21 - 50 Einrichtungen	15,4	-	-	3,4 (16)

Der hohe Anteil der Jugendämter mit nur 1 Einrichtung bzw. mit sehr wenigen Einrichtungen macht deutlich, daß auch dort, wo entsprechende Plätze überhaupt vorhanden sind, diese als ein sehr spezielles Angebot betrachtet werden müssen, das kaum allgemein zugänglich ist. Seine Inanspruchnahme dürfte, soweit sie überhaupt möglich ist, häufig mit weiten Wegen in den Jugendamtsbereichen verbunden sein.

Die disproportionale Verteilung von institutionellen Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder zwischen den Jugendamtstypen wird noch deutlicher, wenn man die Anzahl der Plätze und die Versorgungsquoten betrachtet (vgl. Tabelle 5.3). Obwohl in den Landkreisen mit

1.146.000 fast doppelt so viele unter dreijährige Kinder leben wie in den Gebieten kreisfreier Städte (642.000 Kinder), beträgt die Anzahl der Plätze mit 1.300 nur rund ein Zwanzigstel von der in den kreisfreien Städten. Entsprechend variieren die Versorgungsquoten zwischen den Jugendamtstypen. Dabei ist allerdings festzuhalten, daß die Versorgungsquote auch in den kreisfreien Städten absolut betrachtet auf einem niedrigen Niveau angesiedelt ist. Im Bundesdurchschnitt liegt die Versorgungsquote bei 1,6 %.

Tabelle 5.3: Plätze in Einrichtungen für unter dreijährige Kinder, Anzahl aller Kinder unter 3 Jahren sowie Versorgungsquoten, differenziert nach Jugendamtstypen und im Bundesdurchschnitt¹

	Jugendamtstyp			Bundes- durch- schnitt
	Kreisfreie Städte	Kreis- angehörige Städte	Landkreise	
Plätze	29.000	2.100	1.300	32.400
Kinder	642.000	227.000	1.146.000	2.015.000
Versor- gungsquote	4,5	0,9	0,1	1,6

¹ Alle Daten sind Hochrechnungen.

Auf der Ebene der einzelnen Jugendämter ist eine erhebliche Streubreite in den Versorgungsquoten zu verzeichnen, wie sich der Tabelle 5.4 entnehmen läßt. Die Versorgungsquoten variieren insgesamt zwischen 0 und knapp 24 %. Bei den Jugendämtern kreisfreier Städte weist das untere Drittel eine Versorgungsquote von durchschnittlich 0,3 % auf, das mittlere von 1,3 % und das obere von 8,0 %. Bei den Jugendämtern kreisangehöriger Städte und von Landkreisen gibt es in dem unteren bzw. in dem unteren und mittleren Drittel eine Null-Ver-

sorgung; das jeweils obere Drittel der kreisangehörigen Städte und der Landkreise weist im Durchschnitt eine Versorgung von 1,8 % bzw. von 0,4 % auf.

Tabelle 5.4: Versorgungsquoten auf Jugendamtsebene, differenziert nach Jugendamtstypen. Angaben in %

Jugendämter	J u g e n d a m t s t y p		
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise
Maximum (JA mit höchster Versorgungsquote)	23,6	5,7	0,8
67 bis 100 % (oberes Drittel) der bestversorgten JÄ	8,0	1,8	0,4
34 bis 67 % (mittleres Drittel)	1,3	0,3	0
0 - 33 % (unteres Drittel) der schlechtestversorgten JÄ	0,3	0	0
Minimum (JA mit niedrigster Versorgungsquote)	0	0	0
Bundesdurchschnitt	4,5	0,9	0,1

Zusammenfassend läßt sich damit festhalten: Es ergeben sich deutliche Unterschiede in den durchschnittlichen Versorgungsquoten bei den Jugendämtern kreisfreier und kreisangehöriger Städte sowie von Landkreisen, und zwar zuungunsten der kreisangehörigen Städte und besonders der Landkreise. Andererseits sind aber auch erhebliche Überlappungen zu verzeichnen. Ein Drittel der Landkreise (oberes Drittel) hat eine wenigstens ebenso gute (oder schlechte) Versorgung wie zwei Drittel der kreisfreien Städte. Und die Versorgung beim oberen Drittel der kreisangehörigen Städte übersteigt die von zwei Dritteln der

kreisfreien Städte. Man wird davon ausgehen können, daß für die unterschiedlichen Versorgungsquoten lokale sozio-strukturelle Gegebenheiten ebenso verantwortlich sind wie unterschiedliche jugendhilfepolitische Auffassungen und Bestrebungen vor Ort.

In Verbindung mit solchen unterschiedlichen jugendhilfepolitischen Auffassungen muß wohl auch die Tatsache gesehen werden, daß - wie oben erwähnt - in knapp 5 % aller Jugendamtsbereiche institutionelle Betreuungsangebote nur von Elterninitiativen bereitgestellt werden (vgl. Tabelle 5.1) und die traditionellen Träger, freie und öffentliche, hier überhaupt kein Engagement zeigen. Aber auch in den übrigen Fällen, in denen öffentliche und freie Träger Plätze für unter dreijährige Kinder bereitstellen, ergeben sich deutliche Abweichungen von der sonstigen, aus dem Kindergartenbereich bekannten Trägerstruktur, wie sich der vergleichenden Gegenüberstellung in der Tabelle 5.5 entnehmen läßt.

Tabelle 5.5: Plätze in Tageseinrichtungen für unter dreijährige Kinder nach Trägern, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in %

	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt	
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise		
	unter Dreijähr.	unter Dreijähr.	unter Dreijähr.	unter Dreijähr.	Drei- bis Sechsjähr. ¹
Kommunale Träger	67,2	33,1	49,5	64,2	30,6
Freie Träger: kirchliche Träger	8,2	10,8	10,4	8,5	42,9
Freie Träger: AWO, DPWV, DRK sowie sonstige	15,4	21,0	16,6	15,8	26,5
Elterninitiativen	9,2	35,1	23,5	11,5	

¹ Daten nach Jugendhilfestatistik 1990; Plätze in Elterninitiativen nicht gesondert ausgewiesen, ihr Anteil an allen Plätzen für Drei- bis Sechsjährige beläuft sich auf ca. 2 % (vgl. S. 126).

Während im Kindergartenbereich die kirchlichen Träger fast die Hälfte der Plätze, die öffentlichen Träger rund ein knappes Drittel und alle übrigen Träger lediglich etwa ein Viertel der Plätze bereitstellen, ergibt sich bei den Plätzen für unter dreijährige Kinder ein völlig anderes Muster: Die Mehrzahl der Plätze wird hier von den öffentlichen Trägern vorgehalten, und die sonstigen freien Träger wie auch die Elterninitiativen stellen jeweils mehr Plätze bereit als die kirchlichen Träger. Dieses

Muster gilt im Prinzip auch für die Jugendamtstypen einzeln, sieht man einmal von gewissen Abweichungen bei den Jugendämtern kreisangehöriger Städte ab. Die Daten weisen darauf hin, daß die traditionelle Bedeutung kirchlicher Träger - aus welchen Gründen auch immer - bei den Betreuungsangeboten für jüngere Kinder im Schwinden begriffen ist.

Die Knappheit an Plätzen für unter dreijährige Kinder macht Vergabekriterien erforderlich, nach denen die wenigen Plätze zugewiesen werden. Auf eine entsprechende Frage gaben alle Jugendämter, in denen Plätze für die Altersgruppe von öffentlichen oder freien Trägern angemeldet werden, die Existenz solcher Vergabekriterien an. Teilweise sind solche Kriterien formalisiert, und die Kinder werden bei der Anmeldung in Dringlichkeitsstufen eingeteilt, teilweise sind die Vergabekriterien allgemeiner gefaßt, was im Einzelfall größere Interpretationsspielräume verschaffen dürfte. Die meisten Jugendämter führen mehrere Vergabekriterien auf.

Geordnet nach der Häufigkeit werden die folgenden Vergabekriterien genannt:

- Berufstätiger alleinerziehender Elternteil,
- Schwierige wirtschaftliche (und soziale) Verhältnisse mit notwendiger Berufstätigkeit beider Eltern,
- Soziale Benachteiligung bzw. Gefährdung der Kinder, z.B. Aufnahme in eine Tagesstätte zur Vermeidung von Heimunterbringung,
- Warteliste, Aufnahme nach Reihenfolge der Anmeldung,
- Eltern in Studium und Ausbildung.

Alles in allem verdeutlichen die Kriterien, daß - mit Ausnahme der Elterninitiativen und der betrieblichen Einrichtungen (meist Einrichtungen für Krankenhauspersonal) - die Aufnahme eines Kindes einer Notlagenindikation folgt und die aufgenommenen Kinder eine hochgradig selektierte Gruppe darstellen. Eine solche Selektion dürfte nicht ohne Rückwirkungen auf die pädagogische Arbeit in den Einrichtungen sein. Zugleich legen diese Ergebnisse nahe, daß eine jugendhilfepolitische

Programmatik, Plätze für unter dreijährige Kinder nicht mehr nur unter dem Gesichtspunkt der Nothilfe, sondern als ein zunehmend allgemein verfügbares Angebot mit einem eigenen pädagogischen Anspruch zu betrachten, solange ins Leere laufen muß, wie aufgrund der ausgeprägten Knappheit an Plätzen Kriterien höchster sozialer Dringlichkeit den Ausschlag geben.

5.2 Öffnungszeiten

Aufgrund der im Vergleich zum Kindergarten andersartigen Funktion der Einrichtungen für unter dreijährige Kinder kann bei diesen Einrichtungen im Regelfall von einer ganztägigen Öffnung ausgegangen werden. Tatsächlich zeigen die Daten, daß 87 % aller Einrichtungen - legt man die jeweils längste Öffnungszeit zugrunde - als Ganztageseinrichtungen anzusprechen sind (also zumindest einen Platz mit wenigstens achtstündiger Öffnungsdauer und Versorgung über Mittag vorweisen, vgl. S. 28). Weitere knappe 9 % bilden Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen. Die restlichen gut 4 % sind vorwiegend Einrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen, zu einem geringen Teil auch Einrichtungen mit Nur-Nachmittagsplätzen (ohne Tabelle). Aufgrund des auch in absoluten Zahlen geringen Vorkommens dieser Einrichtungen (auf Bundesebene zusammen weniger als 100 Einrichtungen) werden im folgenden nur die Öffnungszeiten der Einrichtungen mit Ganztagsplätzen und mit Nur-Vormittagsplätzen näher betrachtet.

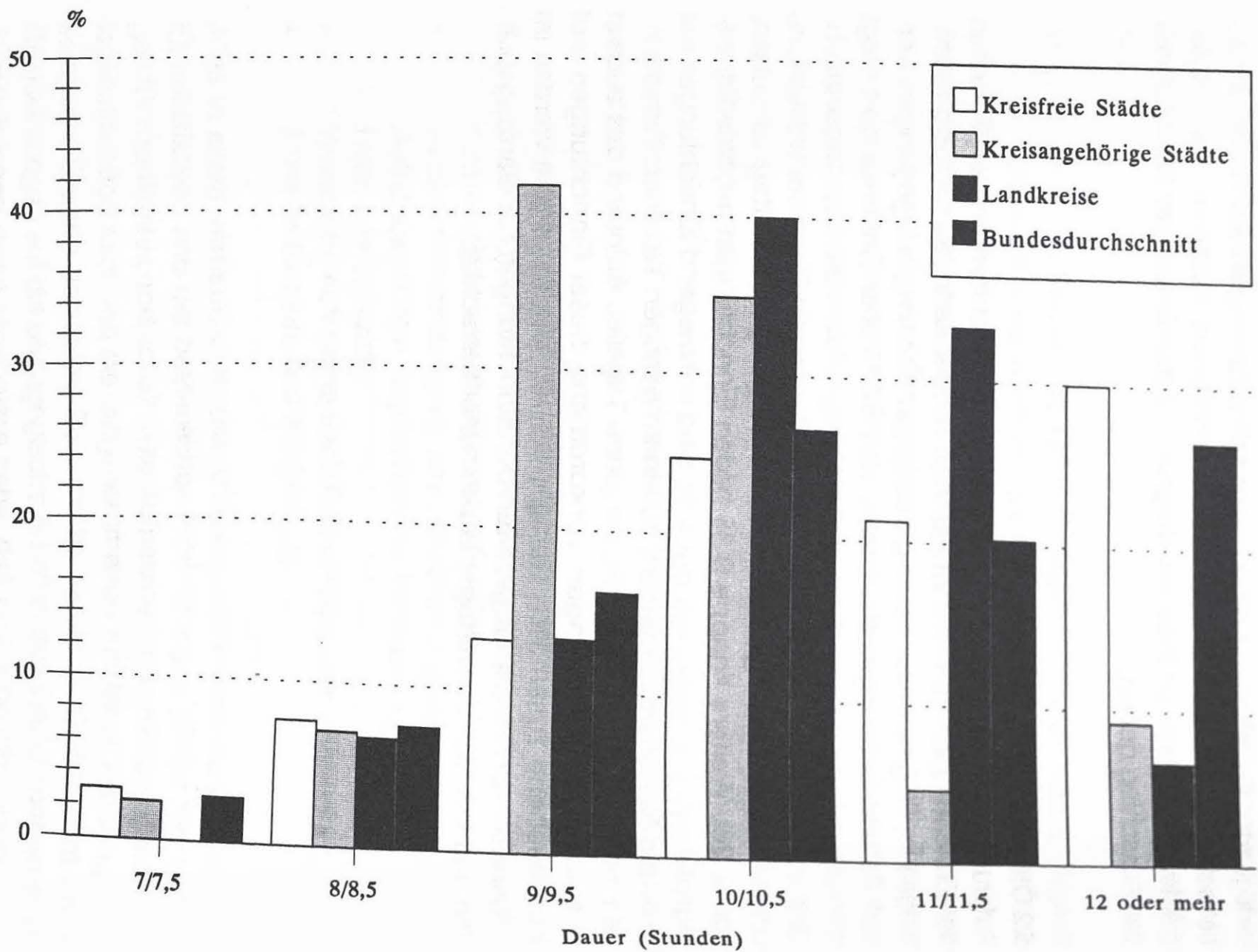
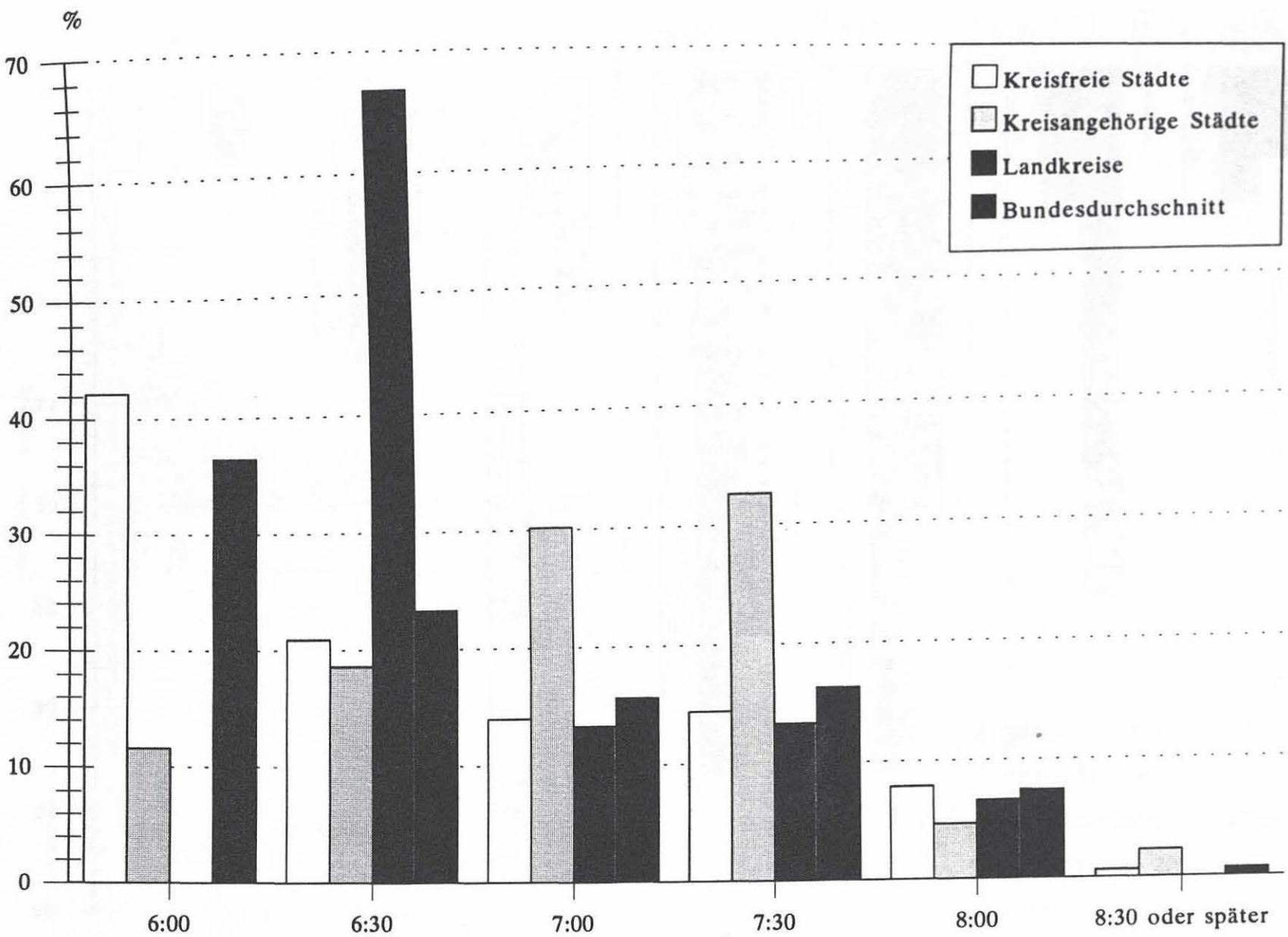


Abbildung 5.1: Einrichtungen mit Ganztagsplätzen: Öffnungsdauer

Abbildung 5.2: Einrichtungen mit Ganztagsplätzen:
Beginn der Öffnungszeit



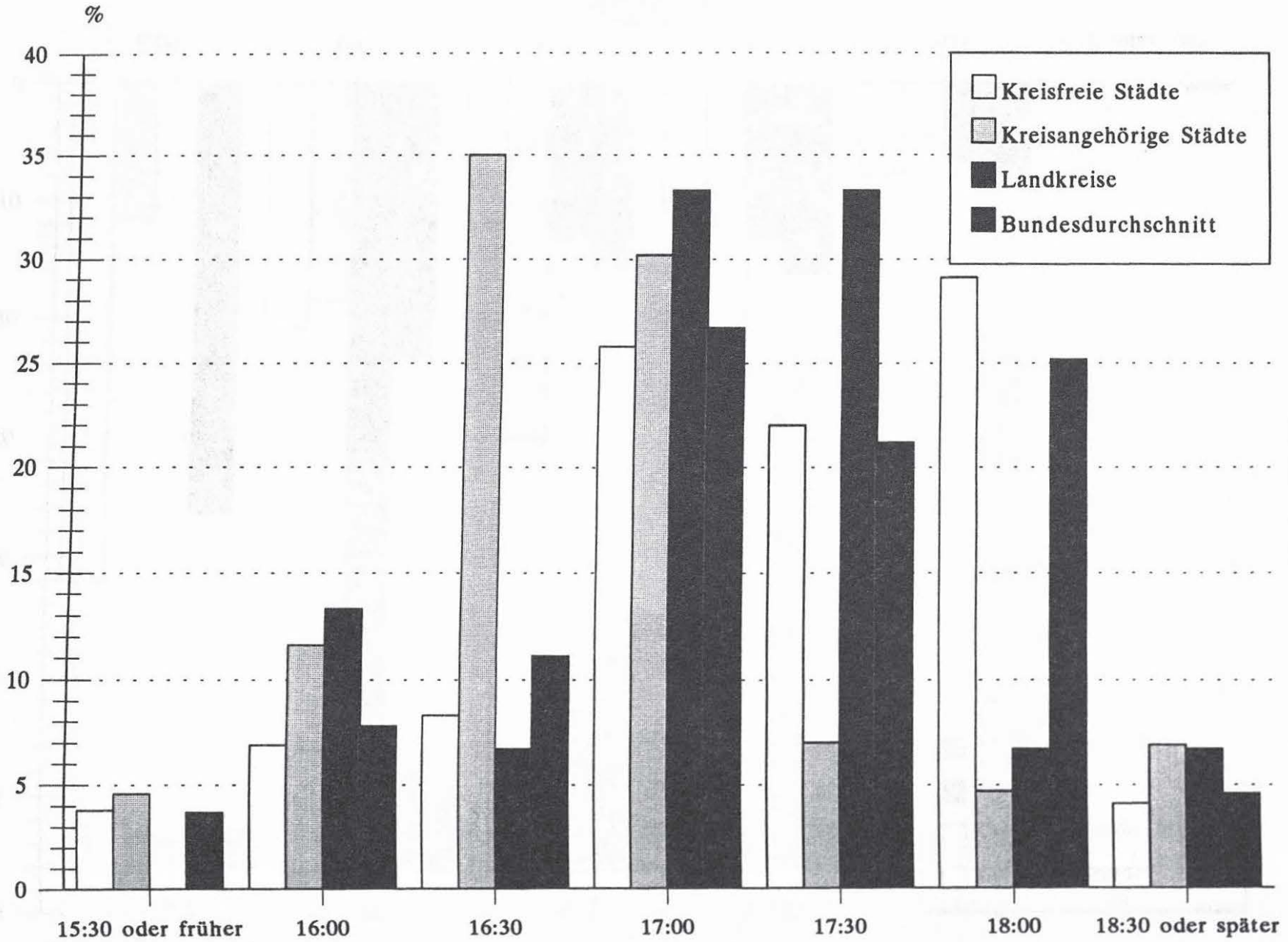


Abbildung 5.3: Einrichtungen mit Ganztagsplätzen: Schließungszeit

Abbildung 5.4: Einrichtungen mit Ganztagsplätzen:
Beginn und Dauer (Bundesdurchschnitt)

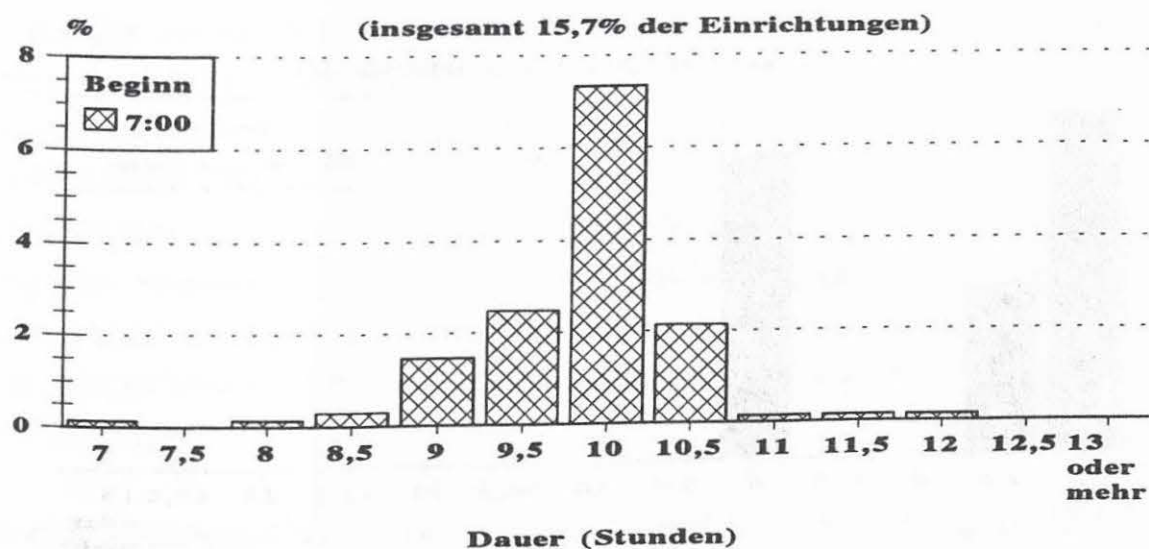
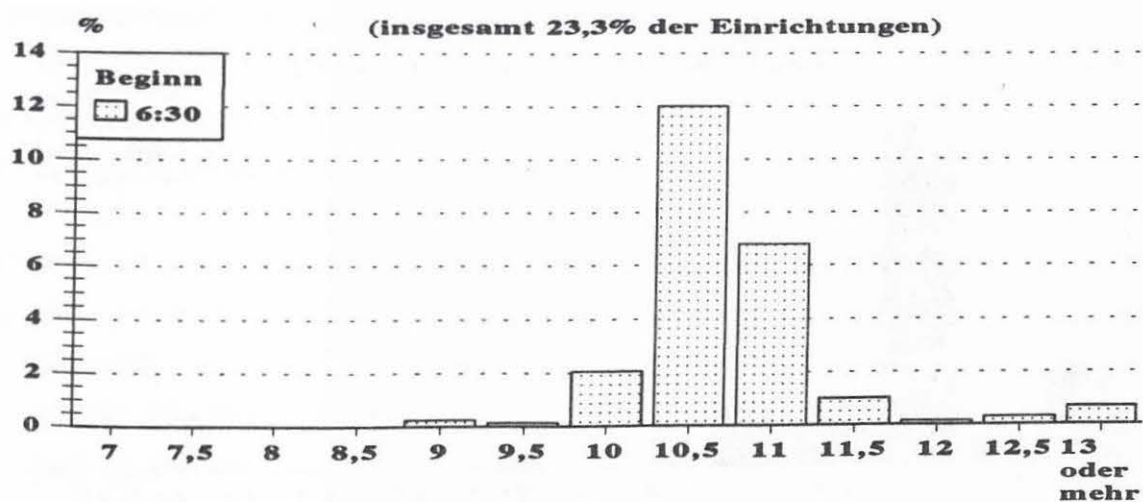
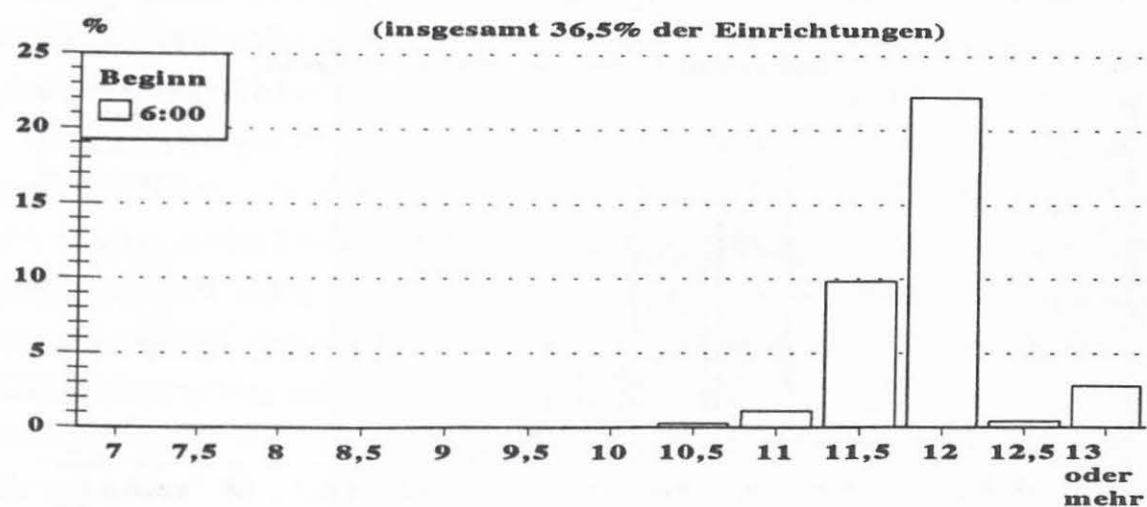
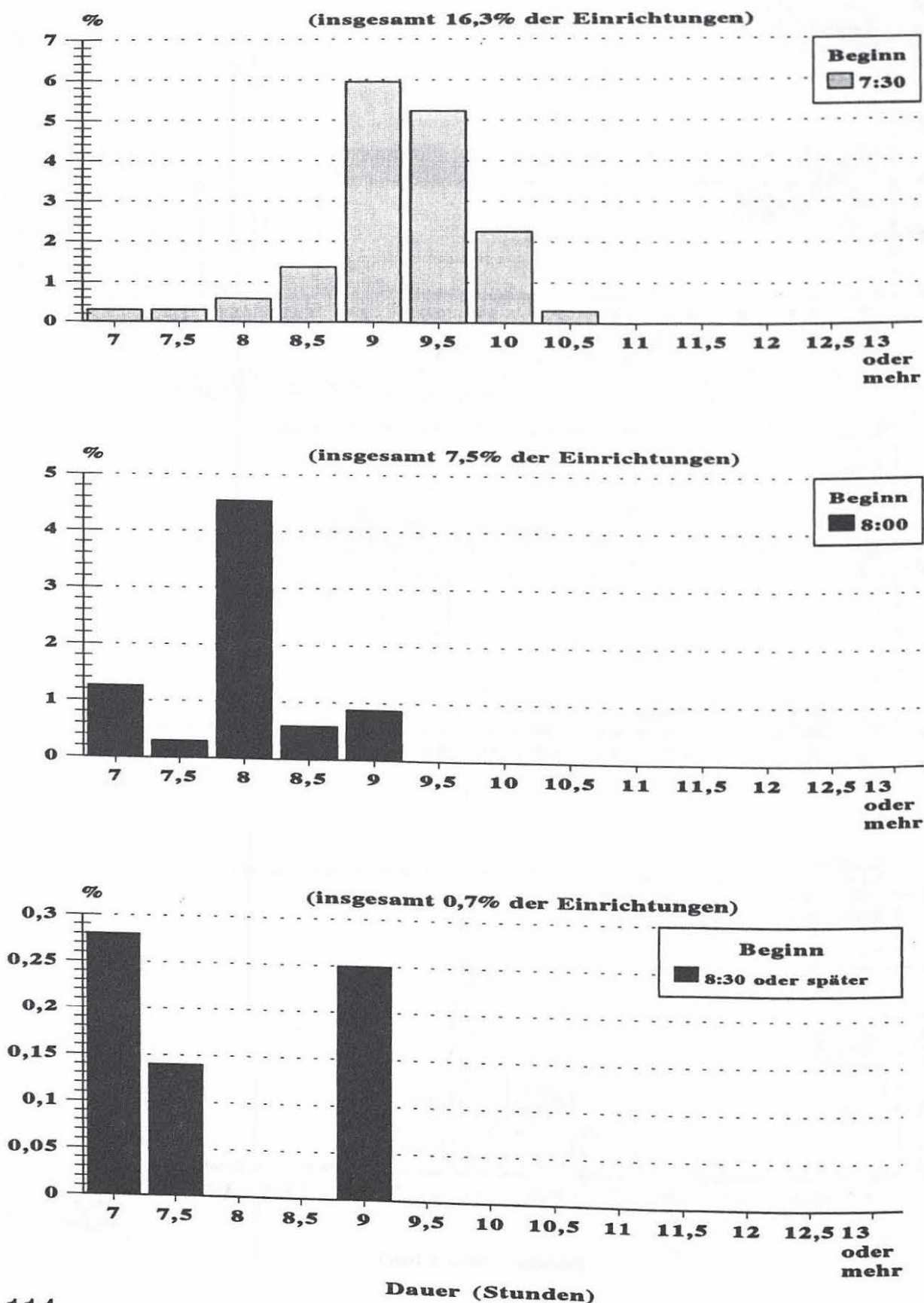


Abbildung 5.4 (Fortsetzung): Einrichtungen mit Ganztagsplätzen:
Beginn und Dauer (Bundesdurchschnitt)



Die Öffnungsdauer der **Ganztageseinrichtungen** für unter dreijährige Kinder ist der Abbildung 5.1 zu entnehmen. Wie bei den Ganztageseinrichtungen im Kindergartenbereich (vgl. Abbildung 3.1) variiert die Öffnungsdauer im Prinzip zwischen 8 und 12 Stunden. Wie dort sind einige der - in absoluten Zahlen - gut 1.100 Ganztageseinrichtungen nur 7 - 7 1/2 Stunden geöffnet. Die längste Öffnungsdauer beträgt - wiederum wie im Kindergartenbereich - 14 Stunden. Zwei Drittel aller Einrichtungen haben zwischen 9 und 11 1/2 Stunden geöffnet (63 %). Im Vergleich zu den Ganztageseinrichtungen im Kindergartenbereich fällt der höhere Anteil von Einrichtungen mit längerer Öffnungszeit auf. Während dort nur etwa 14 % der Ganztageseinrichtungen 11 oder mehr Stunden geöffnet haben, trifft dies bei den Einrichtungen für unter Dreijährige mit 47 % fast für jede 2. zu. Der "Ganztagscharakter" tritt damit bei den Einrichtungen für die jüngeren Kinder deutlicher hervor. Der Vergleich nach Jugendamtstypen zeigt, daß die besonders langen Öffnungszeiten von 12 Stunden oder mehr im wesentlichen bei den kreisfreien Städten vorkommen und hier fast ein Drittel aller Ganztageseinrichtungen ausmachen.

Beginn und Schließungszeiten der Einrichtungen mit Ganztagsplätzen für die unter dreijährigen Kinder sind in den Abbildungen 5.2 und 5.3 dargestellt. Der im Durchschnitt langen Öffnungsdauer korrespondiert ein früher Beginn. Um 6 Uhr morgens hat ein gutes Drittel der Einrichtungen geöffnet (36,5 %). Um 6.30 Uhr öffnet ein weiteres knappes Viertel (23,3 %). Bis einschließlich 7 Uhr haben 75 % aller Einrichtungen den Betrieb aufgenommen. Bei den Einrichtungen mit Ganztagsplätzen für Kinder im Kindergartenalter trifft dies mit 44 % für einen deutlich geringeren Anteil zu. Die Mehrheit der Einrichtungen mit Ganztagsplätzen öffnet hier erst um 7.30 Uhr oder später. Die im Kindergartenbereich vielfach bemängelte Orientierung der Öffnungszeiten an den Arbeitszeiten des öffentlichen Dienstes ist bei den Einrichtungen für die jüngeren Kinder nicht in derselben Weise zu verzeichnen. Die Öffnungszeiten sind hier zum großen Teil an den Arbeitszeiten in der Industrie ausgerichtet. Um 8 Uhr oder später öffnen hier nur noch 8 % aller Einrichtungen.

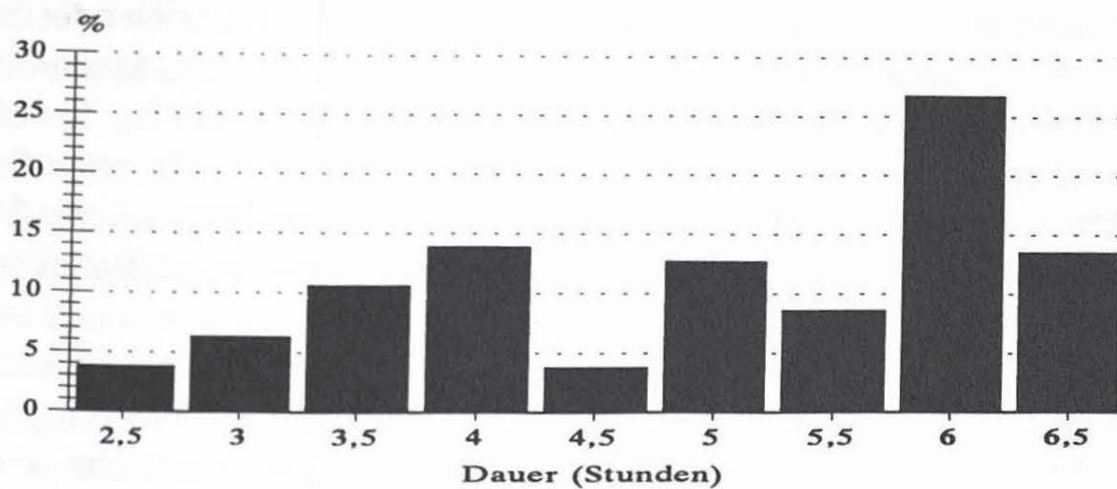
Die charakteristische Schließungszeit liegt zwischen 17 und 18 Uhr. In

dieser Zeitspanne schließen drei Viertel aller Einrichtungen mit Ganztagsplätzen (73 %). Knapp 5 % aller Einrichtungen beenden ihre Arbeit erst nach 18 Uhr. Ein ebenfalls sehr geringer Anteil (knapp 4 %) schließt schon sehr früh, d.h. hat um 15.30 Uhr oder früher die Arbeit beendet. Aufgrund der alles in allem geringen Anzahl von Einrichtungen in den Jugendamtsbereichen der kreisangehörigen Städte und der Landkreise scheint ein systematischer Vergleich wenig aussagekräftig.

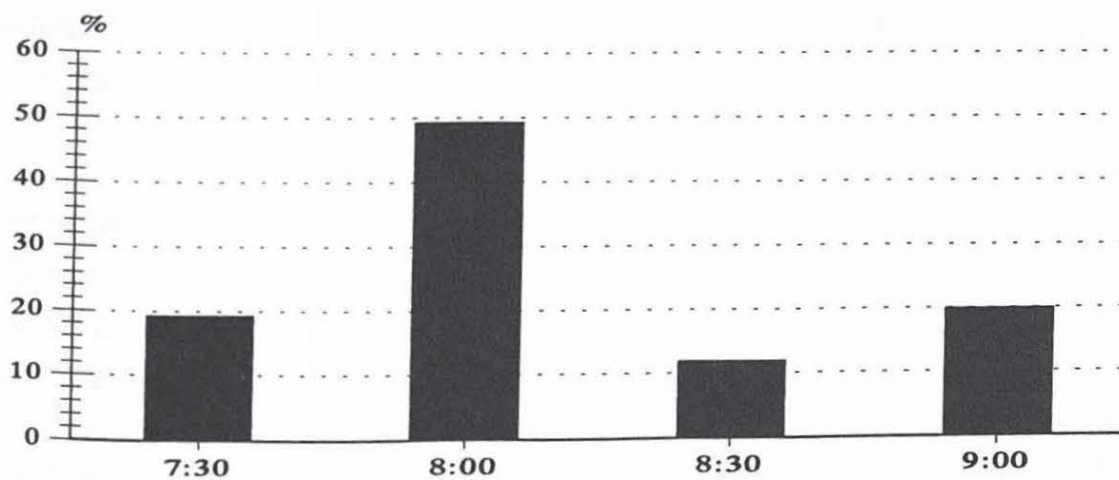
Was den Zusammenhang von morgendlichem Beginn und Öffnungsdauer - und damit auch Schließungszeitpunkt - anbelangt (vgl. Abbildung 5.4), so zeigt sich wiederum das schon aus dem Kindergartenbereich bekannte Bild: Früher Beginn, lange Öffnungsdauer und später Schließungszeitpunkt gehen Hand in Hand. Implizit differenzieren sich die Einrichtungen damit danach, ob sie einer Elternklientel mit langen, dazu frühen Arbeitszeiten dienlich sind oder ob sie eher auf die Bedürfnisse von Eltern mit Arbeitszeiten wie im öffentlichen Dienst oder bei Studenten üblich ausgerichtet sind.

Die Einrichtungen mit **Nur-Vormittagsplätzen** machen nur etwa 9 % an allen rund 1.300 Einrichtungen für unter 3 Jahre alte Kinder aus. Aus diesem Grunde wird hier auf eine differenzierte Darstellung nach Jugendamtstypen verzichtet. Die Abbildungen 5.5 bis 5.7 enthalten dementsprechend nur die Verteilung der Öffnungszeiten im Bundesdurchschnitt.

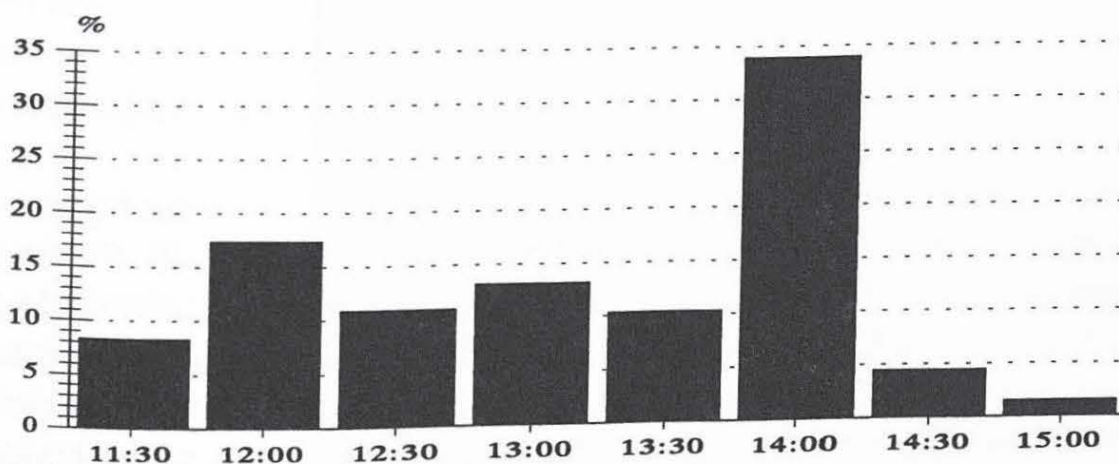
**Abbildung 5.5: Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen:
Öffnungsdauer (Bundesdurchschnitt)**



**Abbildung 5.6: Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen:
Beginn der Öffnungszeit
(Bundesdurchschnitt)**



**Abbildung 5.7: Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen:
Schließungszeit
(Bundesdurchschnitt)**



Wie bei ihrem Pendant im Kindergartenbereich streut die Öffnungsdauer zwischen 2 1/2 und 6 1/2 Stunden (vgl. Abbildung 5.5). Mit 62 % haben allerdings fast zwei Drittel der Einrichtungen 5 Stunden oder länger geöffnet. Dies ist ein größerer Anteil als im Kindergartenbereich (vgl. Abbildung 3.9). Andererseits ist aber auch der Anteil der Einrichtungen mit 3 Stunden (oder weniger) bzw. mit 3 1/2 Stunden Öffnungszeit mit jeweils gut 10 % bemerkenswert. Eine solche kurze Öffnungsdauer dürfte wohl kaum geeignet sein, für die sonst bei diesen Einrichtungen erhoffte zeitliche Entlastung der Eltern zu sorgen. Es liegt vielmehr die Vermutung nahe, daß diese Einrichtungen mit sehr kurzer Öffnungsdauer nicht aufgrund sozialer Notlagen, sondern primär in Anspruch genommen werden, um den Kindern pädagogische Anregungen in der Kindergruppe zu gewähren. Insofern kann von einer Zweiteilung der Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen für die unter Dreijährigen gesprochen werden: Plätze mit geringer Öffnungsdauer primär als pädagogischer Erfahrungsraum sowie Halbtagsbetreuungsplätze mit ähnlicher Funktion wie die Ganztagsplätze bei allerdings reduziertem Zeitumfang.

Die Einrichtungen mit Nur-Vormittagsplätzen weisen andere Beginnzeiten auf als die mit Ganztagsplätzen (vgl. Abbildung 5.6). Keine der Einrichtungen öffnet sehr früh am Morgen. Die früheste Öffnungszeit liegt um 7.30 Uhr, gilt allerdings nur für relativ wenige Fälle. Die meisten Einrichtungen dieses Typs öffnen erst um 8 Uhr oder später. Die Schließungszeit liegt zwischen 11.30 und 14 Uhr (vgl. Abbildung 5.7). Wie bei anderen Platzarten gilt auch hier das Muster, daß ein früher Beginn mit einer späten Schließung korreliert (ohne Abbildung).

5.3 Angemessenheit und Veränderungen von Öffnungszeiten und Platzangeboten

Wie im Kindergartenbereich wurden die Jugendämter auch bei den Einrichtungen für die unter dreijährigen Kinder im Hinblick auf Angemessenheit und potentielle Veränderungen der Öffnungszeiten befragt. Die Frage, ob die Öffnungszeiten im wesentlichen den Bedürfnissen der Eltern entsprechen, bejahen gut 9 von 10 Jugendämtern, in deren Zuständigkeitsbereich überhaupt Plätze für jüngere Kinder vorhanden

sind. In den Erläuterungen zu diesen positiven Einschätzungen heben die Jugendämter u.a. hervor, daß sich die Öffnungszeiten an den Arbeitszeiten und Studienzeiten der Eltern wie auch der Familiensituation orientierten, daß die Öffnungszeiten häufig abgesprochen seien und daß - im Falle der Elterninitiativen - die Eltern direkt an der Festsetzung der Öffnungszeiten beteiligt seien. Im Einzelfall wird auch hervorgehoben, daß weitergehende Forderungen in diesem Altersbereich nicht mit dem Wohl der Kinder zu vereinbaren seien.

Die - zahlenmäßig sehr viel wenigeren - Jugendämter, die die Öffnungszeiten als den Bedürfnissen der Eltern nicht entsprechend beurteilen, beziehen ihre Feststellungen zum Teil explizit nur auf die Einrichtungen mit kürzeren Öffnungszeiten. Darüber hinaus werden unzureichende Öffnungszeiten besonders für den späteren Nachmittag angemerkt. Die gegebenen Öffnungszeiten seien nicht zufriedenstellend für Eltern im Dienstleistungsgewerbe, besonders für Verkäuferinnen und im Schichtdienst tätige Eltern. Ein Teil der Eltern wünsche eine Ausweitung bis gegen 19 Uhr.

In gut 10 % der Jugendamtsbereiche mit Einrichtungen für unter Dreijährige haben sich die Öffnungszeiten in den letzten 2 Jahren im Sinne eines Trends verändert, in den übrigen sind sie mehr oder weniger stabil geblieben. Von den Jugendämtern ohne Veränderungstrend wird u.a. darauf hingewiesen, daß eine hinreichende Öffnungszeit - jedenfalls in den kommunalen Einrichtungen - schon seit längerem fest vorgegeben sei. Andere Jugendämter heben Personalmangel bzw. Schwierigkeiten bei der Gewinnung von neuem Personal hervor oder betonen, daß eine Ausweitung nach dem vorhandenen Stellenschlüssel nicht möglich sei. Im Einzelfall wird angemerkt, daß überlange Öffnungszeiten (bis 21 Uhr) abgebaut worden seien, bzw. daß es gegenläufige Trends der Erweiterung und der Schrumpfung von Öffnungszeiten gleichzeitig gegeben habe. Die relativ wenigen Jugendämter mit einem festen Trend geben an, daß der Früh- und Spätdienst in erhöhtem Maße in Anspruch genommen würde und ausgeweitet worden sei bzw. daß - in den kommunalen Einrichtungen - aufgrund der Nachfrage erweiterte Öffnungszeiten eingeführt worden seien.

Was künftige Veränderungen von Öffnungszeiten anbelangt, so wirkt die ganz überwiegende Mehrheit der Jugendämter (weit über 90 %) nicht auf Veränderungen hin. Die in den Erläuterungen dafür angeführten Gründe sind vielfältig. Das Spektrum reicht von der Feststellung, daß sich die bestehenden Öffnungszeiten bewährt hätten und keine Veranlassung für eine Veränderung bestehe, über die Aussage, daß das Jugendamt hierfür nicht zuständig sei bzw. keine Einflußmöglichkeit auf die freien Träger habe, bis zu der Begründung, daß Personal und finanzielle Mittel für Erweiterungen fehlten bzw. solche auch nicht mit dem Wohle des Kindes vereinbar seien.

Insgesamt betrachtet scheint das Problem der Öffnungszeiten bei den Einrichtungen für unter dreijährige Kinder weniger virulent zu sein als für Kinder im Kindergartenalter. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, daß diese Einrichtungen für die jüngeren Kinder als soziale Notmaßnahmen auch in der Vergangenheit schon immer zeitlich weit ausgelegt wurden, um ihrem Zweck zu dienen, solche Kinder den Tag über zu versorgen, bei denen die Betreuung und Versorgung von den Eltern - auch bei strengen Kriterien - nicht geleistet werden kann. Ein Flexibilisierungsdruck wie bei den primär als zeitlich enge Bildungseinrichtung ausgelegten Kindergärten ist daher weniger gegeben.

Das Problem der Plätze für die unter dreijährigen Kinder ist wohl weniger eine mögliche zu enge zeitliche Bemessung der mit ihnen verbundenen Betreuungszeit als vielmehr ihre Nicht-Existenz. Defizite an Plätzen lassen sich allerdings überhaupt nur konkretisieren, wenn bestimmte Kriterien für die Versorgung zugrundegelegt werden. Auf die entsprechende Frage nach einer Vorgabe für die Versorgung mit Plätzen für Kinder unter 3 Jahren in ihrem Zuständigkeitsbereich antworteten die Jugendämter wie in Tabelle 5.6 dargestellt. Wie ersichtlich, haben im Bundesdurchschnitt nur 13 % eine informelle (z.B. Erfahrungswert aus der Praxis) oder formelle (z.B. Ratsbeschluß, JWA-Beschluß) Zielvorgabe für die Versorgung mit Plätzen für die jüngeren Kinder. Bei den kreisfreien Städten trifft dies für jedes 3. Jugendamt zu (32,3 %), bei den kreisangehörigen Städten für jedes 8. (12,5 %) und bei den Jugendämtern in Landkreisen nur noch für jedes 20. (5,3 %). Neben den rund 60 % Jugendämtern, die explizit angeben, keine Ziel-

vorgabe zu haben, muß wohl auch die hohe Zahl der Jugendämter, die bei dieser Frage keine Antwort gaben, zur Gruppe der Jugendämter ohne Zielvorgabe gerechnet werden. Offensichtlich liegt für eine nicht unerhebliche Zahl von Jugendämtern die Frage nach Zielvorgaben für die jüngeren Kinder außerhalb ihres Aufmerksamkeitshorizontes. Aufschlußreich ist dabei das ausgeprägte Gefälle zwischen den 3 Jugendamtstypen.

Tabelle 5.6: Jugendämter nach Zielvorgaben bei der Versorgung mit Plätzen für unter dreijährige Kinder, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in %

Zielvorgabe	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
keine Zielvorgabe	61,5	60,4	56,1	58,6
Informelle Zielvorgabe	4,6	2,1	1,8	2,4
Formelle Zielvorgabe	27,7	10,4	3,5	10,6
Keine Angaben	6,2	27,1	38,6	28,4

Allerdings scheinen auch die insgesamt 13 % Jugendämter, die eine informelle oder formelle Zielvorgabe aufweisen, eher ein positiv eingefärbtes Bild der Gesamtsituation wiederzugeben. Denn auf die Frage nach der Konkretisierung der Zielvorgabe entweder als absolute Anzahl von Plätzen oder als Versorgungsquote für die unter Dreijährigen konnten nur die Hälfte dieser Jugendämter eine konkrete Zahl benennen. Soweit absolute Zahlen genannt wurden, belaufen sich diese von nur einigen Ausnahmen abgesehen auf wenige hundert Plätze, meist auf höchstens 300, nicht selten auf unter 100 Plätze. Die ange-

strebten Versorgungsquoten liegen zwischen 2 und 30 %, wobei die meisten um 10 bis 15 % liegen (ohne Tabelle). Die Tatsache, daß die Hälfte der Jugendämter, die angeben, informelle oder formelle Zielvorgaben für die Versorgung der unter Dreijährigen zu haben, überhaupt keine konkretisierenden Angaben machen können, ist für sich genommen aufschlußreich: Sie weist darauf hin, daß selbst in dieser hervorgehobenen Gruppe von Jugendämtern häufig nur mit unbestimmten und faktisch unüberprüfbaren Kriterien wie "dem Bedarf entsprechend" gearbeitet wird.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß die meisten Jugendämter auch auf die Frage nach der Anzahl fehlender Plätze keine konkrete Antwort oder Schätzung abgeben können, wie aus der Tabelle 5.7 ersichtlich.

Tabelle 5.7: Jugendämter nach Anzahl fehlender Plätze für unter dreijährige Kinder, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in %

Anzahl fehlender Plätze	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
Keine fehlenden Plätze	9,2	4,2	5,3	5,8
Unter 100 Plätze	23,1	39,6	14,0	23,2
100 - 399 Plätze	12,3	6,2	1,8	5,3
400 - 999 Plätze	4,6	2,1	-	1,5
über 1.000 Plätze	4,6	-	-	1,0
Keine Angaben zu fehlenden Plätzen	46,2	47,9	78,9	63,2

Im Bundesdurchschnitt haben 63,2 % aller Jugendämter keine Angaben zur Anzahl fehlender Plätze gemacht. Bei den Jugendämtern kreisfreier oder kreisangehöriger Städte kann nahezu jedes 2. Jugendamt keine Aussage über den Fehlbestand machen, bei den Jugendämtern der Landkreise trifft dies sogar für 4 von 5 Jugendämtern zu. Solange keine Vorstellung über den Fehlbestand existiert, dürfte den Jugendämtern aber auch eine an dem wie auch immer festgesetzten Bedarf orientierte Planung nicht möglich sein.

Keinen Mangel an Plätzen für unter dreijährige Kinder in Tageseinrichtungen zu haben, geben mit gut 9 % in den kreisfreien Städten doppelt so viele Jugendämter an wie in den kreisangehörigen Städten bzw. in den Landkreisen (Bundesdurchschnitt: 5,8 % aller Jugendämter). Am häufigsten wird der Fehlbestand auf jeweils unter 100 Plätze beziffert. Dies zeigt, daß der tatsächliche Bedarf von den Jugendämtern für Kinder dieser Altersgruppe sehr restriktiv wahrgenommen und ausgelegt wird. Aufschlußreich erscheint, daß höhere Fehlbestände an Plätzen nur von den Jugendämtern in kreisfreien Städten angemerkt werden. In allen Kategorien mit einem Fehlbestand von mehr als 100 Plätzen ist der Anteil von Jugendämtern kreisfreier Städte deutlich höher als der bei den beiden anderen Jugendamtstypen, obwohl die Versorgungsquote für die unter Dreijährigen in den kreisfreien Städten die in den Jugendamtsbereichen der kreisangehörigen Städte und der Landkreise deutlich übersteigt (vgl. Tabelle 5.3). Abgesehen davon, daß in den (groß-) städtischen Gebieten der kreisfreien Städte tatsächlich auch ein höherer Bedarf gegeben sein mag, dürfte das scheinbare Paradox, daß ein deutlich höherer Fehlbestand in den besser versorgten Jugendamtsbereichen angegeben wird, hauptsächlich darauf zurückzuführen sein, daß sich diese Jugendämter dem Problem der Versorgung der unter Dreijährigen mit Plätzen nachhaltig zugewandt haben und trotz erreichtem Versorgungsstand weiterhin hohe Fehlbestände sehen, während ein Großteil der übrigen Jugendämter das Problem eher zu übersehen und dementsprechend keinen bzw. nur einen geringen Fehlbestand wahrzunehmen scheint.

Wie bei den Kindergartenplätzen wurden die Jugendämter auch bei den Plätzen für die jüngeren Kinder gefragt, wie sie den Fehlbestand an

Plätzen ermittelt hatten. Tabelle 5.8 enthält die Anteile der jeweiligen Formen an allen Nennungen. Insgesamt zeigt sich hier das gleiche Muster wie bei den Kindergartenplätzen (vgl. auch Tabelle 3.9): Primär wird der Fehlbestand über Wartelisten und über die Nachfrage der Eltern ermittelt bzw. auch auf "sonstigem Wege", worunter u.a. der Abgleich des Ist-Bestandes mit einem fixierten Planungsziel zu verstehen ist. Wie bei den Kindergartenplätzen werden Elternbefragungen nur nachrangig eingesetzt. Auf die Probleme, die mit den verschiedenen Ermittlungsverfahren verbunden sind, wurde oben bereits hingewiesen.

Tabelle 5.8: Ermittlung des Fehlbestandes an Plätzen.
Angaben in %. Anteile an allen Nennungen

Ermittlung	
über Wartelisten	34,0
durch Nachfrage von Eltern	28,6
durch Elternbefragung	6,6
auf sonstigem Wege	30,8

5.4 Elterninitiativen

Im Voranstehenden wurde deutlich, daß Elterninitiativen bei der Gruppenbetreuung von unter dreijährigen Kindern eine beachtenswerte Rolle spielen. Es zeigte sich u.a., daß in rund 5 % aller Jugendamtsbereiche Plätze für Kinder unter 3 Jahren nur in Elterninitiativen bereitgestellt werden und daß für den Bereich der unter Dreijährigen insgesamt die Plätze in Elterninitiativen mit 11,5 % aller Plätze einen höheren Anteil ausmachen, als der, der durch die kirchlichen Träger (8,5 %) bereitgestellt wird (vgl. Tabelle 5.5).

Ursprünglich lag der Schwerpunkt von Elterninitiativen eher bei den

älteren Kindern im Kindergartenalter. Die Kinderladenbewegung, die hier als Ursprung angesehen werden kann (vgl. LACHENMAIR 1990; RABE-KLEBERG 1989), reagierte Ende der 60er Jahre auf 2 grundlegende Defizite: ein sehr knappes Angebot an Plätzen in den vorhandenen Einrichtungen (vgl. Tabelle 1.1) sowie ein als antiquiert, repressiv und autoritär empfundenenes pädagogisches Konzept in diesen Einrichtungen. Verbunden mit einem gesellschaftskritischen Anspruch gründeten Eltern ihre Kindergruppen, betrieben diese in eigener Trägerschaft, arbeiteten ihr pädagogisches Konzept aus und engagierten sich auch in der konkreten erzieherischen Arbeit in den Kindergruppen. Mit dem quantitativen Ausbau des Kindergartenwesens und seiner pädagogischen Erneuerung ging die Bedeutung dieser Elterninitiativen für Kinder im Kindergartenalter zurück, auch verflüchtigte sich der ursprünglich dezidiert politische Anspruch (vgl. UNGELENK 1985).

Abgesehen von diesem politischen, gesellschaftsverändernden Anspruch, der heute keine Rolle mehr spielt, dürften die beiden anderen zentralen Strukturmomente auch bei den heutigen Elterninitiativen für die Gruppenbetreuung der jüngeren Kinder eine zentrale Rolle spielen: die Knappheit an Plätzen, die heute für jüngere Kinder bei den etablierten Trägern festgestellt werden muß, sowie eine zur vorherrschenden Doktrin alternative pädagogische Auffassung vieler Eltern, die die Gruppenbetreuung unter Dreijähriger nicht als eine nur unter besonderen Umständen legitimierbare Veranstaltung begreift, sondern in ihr einen eigenständigen pädagogischen Wert sieht. Insofern kann von einer strukturellen Übereinstimmung der heutigen Situation für die unter Dreijährigen mit der seinerzeitigen Konstellation für die Kinder im Kindergartenalter gesprochen werden. Vor diesem Hintergrund schien es angebracht, den Stellenwert von Elterninitiativen bei der Bereitstellung von institutionellen Betreuungsangeboten für jüngere Kinder in den Jugendamtsbereichen genauer zu beleuchten.

Gefragt wurden die Jugendämter nach

- der Verbreitung von Elterninitiativen in ihrem Zuständigkeitsbereich,
- der Förderung der Elterninitiativen,

- quantitativen Veränderungen bei den Plätzen in Elterninitiativen während der letzten zwei Jahre,
- den Erfahrungen über die Gründe, warum Eltern ihre Kinder in einer Elterninitiative betreuen lassen,
- der Bewertung von Elterninitiativen durch das Jugendamt und
- der Einschätzung, inwieweit Elterninitiativen ohne Genehmigung betrieben werden.

In der Tabelle 5.9 sind zunächst die Elterninitiativen bzw. die durch Elterninitiativen bereitgestellten Plätze für den Kindergartenbereich und den Bereich der unter dreijährigen Kinder vergleichend dargestellt.

Tabelle 5.9: Elterninitiativen und Plätze in Elterninitiativen, differenziert für drei- bis sechsjährige und unter dreijährige Kinder, Bundesdurchschnitt. Angaben in %

	Drei- bis unter Sechsjährige (Kindergartenbereich)	Unter Dreijährige
Anteil der Plätze in Elterninitiativen an allen Plätzen	2,0	11,5
Anteil der Elterninitiativen an allen Einrichtungen	5,6	27,1

Die Daten belegen in anschaulicher Form den ungleich größeren Stellenwert, den Elterninitiativen bei der Betreuung jüngerer Kinder im Vergleich zum Kindergartenbereich einnehmen. Auf das Bundesgebiet hochgerechnet beläuft sich die Anzahl der (anerkannten) Elterninitiativen für die jüngeren Kinder auf 450, durch die 3.750 Plätze bereitgestellt werden (ohne Tabelle).

Allerdings variiert der Stellenwert der Elterninitiativen für die Betreuung

der jüngeren Kinder von Jugendamt zu Jugendamt beträchtlich, wie aus der Tabelle 5.10 ersichtlich ist.

Tabelle 5.10: Jugendämter nach Anteil der Plätze in Elterninitiativen an allen Plätzen für unter dreijährige Kinder im Bundesdurchschnitt. Angaben in %

Jugendämter	Anteil der Jugendämter
mit nur Plätzen in Elterninitiativen	4,1
mit 50 - 99 % der Plätze in Elterninitiativen	2,4
mit 21 - 50 % der Plätze in Elterninitiativen	4,7
mit 11 - 20 % der Plätze in Elterninitiativen	6,5
mit 10 % oder weniger der Plätze in Elterninitiativen	4,1
ohne Plätze in Elterninitiativen	78,2

Von allen Jugendämtern haben, wie schon weiter oben erwähnt, fast 5 % Plätze für unter Dreijährige nur in Elterninitiativen (100 % der Plätze in Elterninitiativen). In weiteren 2,4 % der Jugendämter stellen Elterninitiativen mehr als 50 % der Plätze, in weiteren 4,7 % mehr als 20 % der Plätze für die jüngeren Kinder. In allen Jugendamtsbereichen, in denen es Plätze in Elterninitiativen für unter dreijährige Kinder gibt, liegt die generelle Versorgungsquote für diese Altersgruppe im Vergleich zum Bundesdurchschnitt relativ hoch (ohne Tabelle). Zugleich gibt es bei dieser Gruppe von Jugendämtern eine negative Korrelation zwischen dem Anteil an Plätzen in Elterninitiativen an allen Plätzen und den Versorgungsquoten bei Plätzen überhaupt: Ist der Anteil an Plätzen in Elterninitiativen niedrig, zeigt sich eine hohe durchschnittliche Versorgungsquote.

Diese genannte Konstellation deutet darauf hin, daß in vielen Fällen Elterninitiativen gleichsam eine Initialzündung geben und das Tor öffnen, was die Bereitstellung von Betreuungsangeboten für die jüngeren Kinder anbelangt, und dann quantitativ an Bedeutung verlieren, wenn das etablierte Jugendhilfesystem sich auch dieser Altersgruppe annimmt.

Die von den Jugendämtern gemachten Angaben zu Plätzen und Einrichtungen von Elterninitiativen beziehen sich ausnahmslos auf nach dem Jugendhilferecht (§ 9 JWG; ab 01.01.1992 § 75 KJHG) anerkannte Einrichtungen. Die erforderliche Anerkennungsprozedur ist jedoch nicht immer ganz leicht zu erreichen, da die Auflagen der Jugendbehörden in baulich-räumlicher und personeller Hinsicht von manchen Elterninitiativen nicht oder nur schwer zu erfüllen sind. Auch dürfte die Motivation von Elterninitiativen begrenzt sein, im Regelfall kostenintensive Auflagen zu erfüllen und ein teilweise langwieriges Anerkennungsverfahren zu durchlaufen, wenn die Anerkennung nicht mit der Aussicht auf eine finanzielle Förderung verbunden ist - eine regional unterschiedlich gehandhabte Praxis. Vor diesem Hintergrund kann angenommen werden, daß zusätzlich zu den anerkannten Elterninitiativen weitere "schwarz" betriebene Elterninitiativen außerhalb der Aufsicht durch die Jugendbehörden operieren (vgl. auch LACHENMAIR 1990) und damit zusätzliche Plätze anbieten.

Auf eine entsprechende Frage, ob in ihrem Zuständigkeitsbereich Elterninitiativen für Kinder unter 3 Jahren existieren, die ohne Befreiung von der Heimaufsicht bzw. ohne Anerkennung durch das Jugendamt arbeiten, antworteten die Jugendämter wie in Tabelle 5.11 dargestellt. Wie ersichtlich, gehen immerhin 3 von 10 Jugendämtern davon aus, daß solche Elterninitiativen im eigenen Zuständigkeitsbereich bestehen.

Tabelle 5.11: Jugendämter nach "schwarz" betriebenen Elterninitiativen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Angaben in %

"Schwarz" betriebene Elterninitiativen	Jugendämter
Ohne	71,0
Vorhandene Anzahl unbekannt	9,9
1 - 3 Elterninitiativen	11,5
4 - 9 Elterninitiativen	4,6
10 und mehr Elterninitiativen	3,0

Rund 10 % der Jugendämter haben keinen Anhaltspunkt über die Anzahl dieser Elterninitiativen, rund jedes 9. Jugendamt (11,5 %) beziffert ihre Zahl auf 1-3, ein kleiner Teil der Jugendämter (3 %) geht davon aus, daß 10 oder mehr "schwarz" betriebene Elterninitiativen im eigenen Zuständigkeitsbereich operieren. Naturgemäß läßt sich die Anzahl der auf diese Weise resultierenden Plätze nicht abschätzen. Insgesamt dürften auch die von den Jugendämtern gemachten Angaben über diese Elterninitiativen eher Unterschätzungen darstellen, denn es läßt sich vermuten, daß viele der hier in Rede stehenden Elterninitiativen großen Wert darauf legen, ihre Existenz vor den Jugendbehörden zu verbergen. Das Vorhandensein einer - selbst auf der Grundlage der wohl eher konservativen Angaben der Jugendämter - nicht unbeträchtlichen Anzahl ohne jugendbehördliche Genehmigung operierender Elterninitiativen verdeutlicht den unbefriedigten Betreuungsbedarf bei den unter Dreijährigen. Zugleich wird deutlich, daß der Anteil der durch Elterninitiativen bereitgestellten Plätze an allen Plätzen für unter Dreijährige insgesamt noch höher anzusetzen ist als die weiter oben ermittelten 11,5 % (vgl. Tabelle 5.9).

Wie schon erwähnt, bedeutet die jugendbehördliche Anerkennung von Elterninitiativen nicht zwingend, daß die so von Eltern geschaffenen Plätze auch öffentlich gefördert werden. Um hier zu einer Übersicht zu gelangen, wurden die Jugendämter um Angaben bezüglich der in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils gegebenen Fördersituation der (nach § 9 JWG; ab 01.01.1991 § 75 KJHG) anerkannten Elterninitiativen gebeten. Der Anteil geförderter Plätze an den von den anerkannten Elterninitiativen insgesamt bereitgestellten Plätzen läßt sich der Tabelle 5.12 entnehmen.

Tabelle 5.12: Anteil öffentlich geförderter Plätze an allen durch anerkannte Elterninitiativen bereitgestellten Plätzen, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in absoluten Zahlen und in %

	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
Plätze in anerkannten Elterninitiativen	2.700	750	300	3.750
Geförderte Plätze in %	66,4	96,9	16,2	68,5

Wie ersichtlich, werden im Bundesdurchschnitt gut zwei Drittel der anerkannten Elterninitiativen öffentlich gefördert. Als häufigste Quelle geben die Jugendämter eigene Mittel und Mittel des Landesjugendamtes an (ohne Tabelle). In den städtischen Bereichen scheinen Elterninitiativen dabei häufiger gefördert zu werden als in den Jugendamtsbereichen der Landkreise. Allerdings sollten die Angaben in der Differenzierung nach Jugendamtstypen aufgrund der geringen Fallzahlen mit Vorsicht betrachtet werden.

Den Komplex Elterninitiativen abschließend wurden die Jugendämter um Auskunft darüber gebeten,

- ob und ggf. inwieweit sich die Anzahl der Plätze in Elterninitiativen für Kinder unter 3 Jahren in ihrem Zuständigkeitsbereich in den letzten 2 Jahren verändert hat,
- welches, nach den Erfahrungen des Jugendamtes, die Gründe dafür sind, daß Eltern ihre Kinder in Elterninitiativen betreuen lassen und
- ob das Jugendamt den Elterninitiativen eher positiv oder eher skeptisch gegenübersteht.

Von den Jugendämtern, die sich zur Frage der Veränderung von Plätzen in Elterninitiativen während der letzten 2 Jahre äußern, hat ein gutes Drittel (35 %) solche Veränderungen festgestellt. Allerdings liegt mit 27,6 % ein hoher Anteil von Jugendämtern in der Stichprobe vor, die sich zu dieser Frage nicht äußern (können).

Soweit Veränderungen stattgefunden haben, laufen diese im Regelfall auf eine Ausweitung der Plätze bei Elterninitiativen hinaus. Nur in 2 Jugendamtsbereichen der Stichprobe ist es danach zu einer Reduzierung dieser Plätze gekommen. Aufschlußreich sind die Erläuterungen der Jugendämter, in denen es **nicht** zu Veränderungen gekommen ist. In allen Fällen wird auch hier von einem Platzbedarf ausgegangen, jedoch werden finanzielle Schwierigkeiten bei Eltern wie Kommunen als Hindernisse für einen weiteren Ausbau geltend gemacht. In diesen Jugendamtsbereichen sind die Eltern nach Aussage der Jugendämter nicht bereit, die hohen Kosten weitgehend oder ganz alleine zu tragen bzw. sind (aufgrund der eigenen Kostensituation) nicht in der Lage, Anträge vorzulegen, die die Voraussetzung für eine finanzielle Unterstützung erfüllen. In anderen Fällen werden Finanzprobleme der Kommune dafür angeführt, daß es nicht zu einem Ausbau der Plätze in Elterninitiativen gekommen ist. In einzelnen Fällen will man in Zukunft Elterninitiativen stärker fördern.

Auch auf die Frage nach den elterlichen **Nutzungsgründen** gibt mit 42 % nur ein Teil aller befragten Jugendämter eine Antwort. Diese Jugendämter scheinen aber recht klare Vorstellungen über die elterlichen Nutzungsmotive zu haben. In der Reihenfolge der Häufigkeit der Nennungen werden von Jugendämtern als elterliche Nutzungsgründe genannt,

- daß aufgrund von Platzmangel in anderen Einrichtungen für die Eltern keine Alternative existiere,
- daß es in den Elterninitiativen bessere pädagogische Rahmenbedingungen, wie kleinere Gruppen, eine stärker individualisierte Betreuungssituation, häufiger altersgemischte Gruppen ohne die Notwendigkeit des Gruppenwechsels nach Vollendung des 3. Lebensjahres, flexiblere Öffnungszeiten sowie

- einen anderen Erziehungsstil gebe,
- daß die Eltern ein Mitsprache- bzw. Mitbestimmungsrecht bei pädagogischen Inhalten und Formen hätten und somit eigene Erziehungsvorstellungen stärker realisieren könnten,
- daß die Elterninitiativen nicht - wie die öffentlichen Einrichtungen - gehalten seien, Plätze nur nach sozialen Kriterien zu vergeben und
- daß soziale Kontaktbedürfnisse von Eltern (Kontaktsuche, persönliche Bekanntschaften) und Kindern (gemeinsames Aufwachsen von Einzelkindern) befriedigt würden.

Von den zwei Dritteln aller befragten Jugendämter, die eine **Bewertung von Elterninitiativen** vornehmen, stehen 71,6 % den Elterninitiativen eher positiv, 21,5 % eher skeptisch gegenüber. 6,9 % wollen keine Bewertung zur einen oder anderen Seite hin vornehmen. Von den Jugendämtern mit einer eher **skeptischen** Haltung gegenüber Elterninitiativen wird als Begründung angeführt (Reihenfolge nach Häufigkeit der Nennungen),

- daß Elterninitiativen meist schlechtere Arbeits- und Rahmenbedingungen aufwiesen als die sonstigen Einrichtungen, daß insbesondere die Personalausstattung schlechter, die Arbeitsbedingungen für die Erzieherinnen ungünstiger seien und eine Teilnahme der Erzieherinnen an Fortbildung nicht gegeben sei,
- daß Elterninitiativen häufig nur eine kurzfristige Existenz hätten, sie eine geringere Kontinuität als die Einrichtungen kommunaler und freier Träger aufwiesen, daß auch bei länger bestehenden Elterninitiativen eine Kontinuität der Zielsetzungen und der pädagogischen Arbeit durch den Wechsel der Eltern nicht gegeben seien,
- daß bei den Elterninitiativen nur eine kürzere Öffnungszeit gegeben, darüber hinaus auch die Mitarbeit von Eltern notwendig sei,
- daß Elterninitiativen ein eher elitäres, mittelschichtorientiertes Betreuungsangebot darstellten und die Aufnahme von Kindern de facto auch schichtspezifisch erfolge,
- daß die Betreuung soziokulturell und wirtschaftlich benach-

- teiliger Kinder vorrangig sei,
- daß es an finanziellen Förderungsmitteln fehle, die Kostenbelastung der Eltern zu hoch ausfalle und damit keine hinreichende finanzielle Grundlage der Elterninitiativen bestehe,
- daß kein Bedarf an Elterninitiativen bestehe, weil unter dreijährige Kinder in Tagespflegestellen betreut werden könnten.

Von den 71,6 % Jugendämtern mit einer eher **positiven** Bewertung der Elterninitiativen wird als Begründung angeführt (Reihenfolge der Häufigkeit der Nennungen),

- daß die Elterninitiativen wesentlich zur Bedarfsdeckung bzw. zur Ausweitung des Platzangebotes beitragen,
- daß die Eltern sehr viel Engagement einbrächten und Verantwortung übernehmen,
- daß die Elterninitiativen zur Vielfältigkeit des pädagogischen Programms beitragen, Offenheit, Bewegung, neues Überdenken anregen, eine Bereicherung der Ansätze und Weltanschauungen darstellten sowie eine notwendige Ergänzung der traditionellen Einrichtungen, besonders jener in kirchlicher Trägerschaft, bildeten,
- daß Elterninitiativen stärker auf Bedürfnisse, Wünsche und Erziehungsziele der Eltern eingingen ("Elternwille wird zum Konzept") und als kleinere und überschaubarere Einrichtungen schneller und flexibler reagierten,
- daß Elterninitiativen hinsichtlich der öffentlichen Kosten günstig seien und die Kommune entlasteten,
- daß bei Elterninitiativen das Prinzip Eigenhilfe vor Fremdhilfe realisiert werde und das Subsidiaritätsprinzip in besonderer Weise zur Geltung komme,
- daß Elterninitiativen beliebt seien, viele Anmeldungen hätten, zu guten Erfahrungen geführt hätten und daß aus ihnen Einrichtungen in kommunaler und freier Trägerschaft hervorgegangen seien.

Betrachtet man die positiven wie skeptischen Einschätzungen im Zusammenhang, dann ist eine gewisse Polarisierung in der Einschätzung von Elterninitiativen durch die Jugendämter unverkennbar. Dies wird bei Einrichtungen, die nach eigenem Selbstverständnis auf quantitative und qualitative Defizite des etablierten Systems antworten und gewissermaßen außerhalb der gängigen Strukturen angesiedelt sind, kaum anders zu erwarten sein. Vor diesem Hintergrund mag es erstaunen, daß die ganz überwiegende Mehrheit der urteilenden Jugendämter eine positive Einschätzung vornimmt. Diese Jugendämter haben im übrigen anteilmäßig signifikant mehr Plätze in Elterninitiativen aufzuweisen und damit eine breitere Erfahrungsbasis mit Elterninitiativen als die Jugendämter mit einer eher skeptischen Einschätzung (ohne Tabelle) - ein Befund, der in ähnlicher Form auch von UNGELENK (1985, S. 20) festgestellt wurde. Insgesamt wird damit deutlich, daß neben dem weiter oben dargestellten objektiven Beitrag, den Elterninitiativen für die Betreuung unter dreijähriger Kinder in der Bundesrepublik leisten, auch in der subjektiven Sicht der meisten Jugendämter ihr quantitativer und qualitativer Beitrag für die Betreuung der jüngeren Kinder fest verankert ist.

6 Betriebskosten und Elternbeiträge in Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren

Im voranstehenden Kapitel wurde deutlich, daß Plätze in Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren nach wie vor nur in relativ geringer Zahl vorhanden sind. Plätze für die jüngeren Kinder werden - legt man das quantitativ beschränkte Angebot der Jugendhilfe als Maßstab zugrunde - nicht als ein allgemeines und allgemein legitimierbares, geschweige denn in breiterer Form auch pädagogisch notwendiges Angebot betrachtet. Vielmehr dokumentiert sich in der strukturellen Knappheit nach wie vor eine jugendhilfe- und familienpolitische Auffassung, die die Vergabe solcher Plätze an objektive familiäre Notlagen bindet.

Vor diesem Hintergrund ist es zu verstehen, daß das finanzielle Engagement der Öffentlichen Hand insgesamt sehr begrenzt und ein Engagement speziell der staatlichen Ebene so gut wie nicht gegeben ist. Diese Feststellung gilt sowohl in historischer Perspektive, in der sich - außer in staatlichen Krisensituationen wie den Weltkriegen, als der Staat auf den kriegswirtschaftlichen Einsatz der Arbeitskraft von Müttern auch jüngster Kinder nicht zu verzichten können glaubte - keine ins Gewicht fallenden Ansätze staatlicher Unterstützung finden, als auch weitgehend für die Gegenwart.

Staatliche Maßnahmen zur Unterstützung der Betreuung und Erziehung der jungen Kinder setzen auf die Betreuung und Erziehung durch die Mutter in der Familie. Abgelesen werden kann die eindeutige Prioritätensetzung an den Leistungen der Öffentlichen Hand im Rahmen der Erziehungsgeldregelungen. Im Jahre 1990 beliefen sich die Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz auf insgesamt 4,53 Milliarden DM²¹, zu denen aufgrund von Landeserziehungsgeldregelungen einzelner Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz) noch weitere Leistungen hinzuzurechnen sind.²²

²¹ Nach Verlängerung der Erziehungsgeldzahlungen auf 1 1/2 Jahre wird für 1992 von Aufwendungen in Höhe von 8,05 Mrd. DM ausgegangen (mdl. Mitteilung des BMFUS).

Demgegenüber lagen die Leistungen der Öffentlichen Hand für die Betreuung unter dreijähriger Kinder in Einrichtungen für dasselbe Jahr bei geschätzten 126 Mill. DM.²³ Dies entspricht weniger als 3 % der Erziehungsgeldleistungen. Aufgrund der Erweiterungen der Erziehungs-

22 In Baden-Württemberg wird im Anschluß an den Bezugszeitraum des Bundeserziehungsgeldes für weitere 12 Monate Landeserziehungsgeld einkommensabhängig bis zu 400 DM pro Monat gewährt (Richtlinien des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung für die Gewährung von Landeserziehungsgeld (RL - LErzG) vom 26. Juli 1989 [GABl. S. 1081]). Teilnehmerinnen am Programm "Mutter und Kind", das vor allem auf Alleinerziehende abhebt und Bedürftigkeit im Sinne der Sozialhilfe voraussetzt, erhalten statt des Landeserziehungsgeldes einen Erziehungszuschlag von 600 DM bis zum Ende des 3. Lebensjahres des Kindes (Rahmenrichtlinien Programm "Mutter und Kind" vom 4. Dezember 1985, i.d.F. vom 17. Mai 1988).

Bayern gewährt nach Ablauf des Bezugszeitraumes für Bundeserziehungsgeld für weitere 6 Monate ein Landeserziehungsgeld. Es beträgt 500 DM, wird bei Überschreiten der Einkommensgrenze nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz gekürzt und entfällt, wenn die Kürzung einen Betrag von unter 250 DM ergeben würde (Gesetz zur Gewährung eines Landeserziehungsgeldes und zur Ausführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Bayerisches Landeserziehungsgeldgesetz - BayLErzGG) vom 12. Juni 1989 [GVBl. S. 206]).

In Berlin wird im Anschluß an das Bundeserziehungsgeld Familiengeld gezahlt. Die Zahlung in Höhe von maximal 600 DM erfolgt bis zur Vollendung des 2. Lebensjahres des Kindes und ist entsprechend den Regelungen des Bundeserziehungsgeldes einkommensabhängig (Richtlinien für die Gewährung des Berliner Familiengeldes (Berliner Familiengeldrichtlinien - FamRi) vom 14. Dezember 1990, i.d.F. vom 13. März 1991 [DBl. IV S. 1]).

Rheinland-Pfalz gewährt für 12 Monate nach Ende der Berechtigung auf Bundeserziehungsgeld Familiengeld in Höhe von 300 DM monatlich. Familiengeld wird allerdings nur für ein 3. und weitere Kinder gezahlt. Für Kürzungen gelten die Einkommensgrenzen des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Familiengeld Rheinland-Pfalz. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Soziales und Familie vom 29. Juli 1986 (MinBl. S. 462), i.d.F. vom 14. Februar 1990 [MinBl. S. 73]).

23 Die Jugendhilfestatistik weist für das Jahr 1990 Aufwendungen der Öffentlichen Hand für die Betreuung in Tageseinrichtungen (Krippe, Kindergarten, Hort) in Höhe von 5,467 Milliarden DM bei 28.200 Plätzen in Krippen, 81.400 Plätzen in altersgemischten Gruppen, 1.501.400 Plätzen in Kindergärten und 113.000 Plätzen in Horten auf. Geht man im Sinne einer konservativen Schätzung davon aus, daß die Aufwendungen für einen Platz für ein unter dreijähriges Kind doppelt so hoch liegen wie für die älteren Kinder und daß die öffentlichen Träger bei den Plätzen für unter Dreijährige dreimal häufiger als Träger auftreten als bei den anderen Platzarten, und nimmt man weiter an, daß sich die altersgemischten Gruppen zur Hälfte aus Kindern unter 3 Jahren zusammensetzen, dann ergeben sich nach der Formel

$$\frac{5.467.000.000}{\text{Hort} + \text{Kiga} + 0,5 \text{ Altgem.} + 2 \times (0,5 \text{ Altgem.} + \text{Krippe}) \times 2 \times 3 (0,5 \text{ Altgem.} + \text{Krippe})}$$

Aufwendungen in Höhe von 126 Millionen DM.

geldleistungen und der Zunahme von Geburten dürfte - bei unverändertem Platzangebot - der Anteil 1992 deutlich unter 2 % und 1994 unter 1 % liegen und damit die Schere zwischen Erziehungsgeldleistungen und Aufwendungen der Öffentlichen Hand für Plätze für unter dreijährige Kinder sich weiter öffnen.

Als Einrichtungen für soziale Notlagen in den Familien und nicht als ein generelles Angebot wurde - und wird immer noch weithin - die Förderung der Plätze für unter dreijährige Kinder ordnungspolitisch primär als eine Angelegenheit kommunaler Wohlfahrtssicherung betrachtet und nicht als eine staatliche Aufgabe. In der Logik dieser Verortung ist die öffentliche Förderung, wenn überhaupt, am ehesten auch von der kommunalen Ebene zu erwarten. Ein allgemeines staatliches Engagement, d.h. ein finanzielles Engagement der Länder, wie es sich seit gut 2 Jahrzehnten für den Kindergartenbereich als unterste Stufe des Bildungssystems durchgesetzt hat, entwickelte sich in dieser Logik nicht.

Tatsächlich gab es bis vor kurzem mit Ausnahme des Kita-Kostenbeteiligungsgesetzes in Berlin und des 1989 im Saarland erlassenen Gesetzes zur Förderung von Kinderkrippen und Kinderhorten keine Landesförderungsgesetze für Einrichtungen für die jüngeren Kinder. Diese Situation beginnt sich erst gegenwärtig zu ändern, nachdem im Zuge des 1991 in Kraft getretenen KJHG (vgl. §§ 24, 79, 80) die Bereitstellung eines ausreichenden Angebots auch für die unter dreijährigen Kinder auf der Tagesordnung steht.

Die entsprechenden Ausführungsgesetze der Länder werden, soweit sie vorliegen, nicht mehr wie in der Vergangenheit nur als Kindergartengesetze, sondern als Kindertagesstättengesetze gefaßt, die die Angebote für unter dreijährige Kinder in die gesetzlichen Regelungen einbeziehen und damit die Perspektive einer entsprechenden finanziellen Förderung durch das Land eröffnen. Zu nennen ist hier z.B. das rheinland-pfälzische "Kindertagesstättengesetz" vom 15. März 1991, das "Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder - GTK" vom 29. Oktober 1991 in Nordrhein-Westfalen, das "Kindertagesstättengesetz" vom 12. Dezember 1991 in Schleswig-Holstein, das niedersächsische "Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder" vom 16. Dezember 1992

und - in den neuen Bundesländern - in Brandenburg das "Zweite Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - Kindertagesstättengesetz (Kita-Gesetz)" vom 10. Juni 1992.

Allerdings verhalten sich diese Gesetze in unterschiedlicher Weise zur Kostenbeteiligung des jeweiligen Landes. Darüber hinaus ist festzuhalten, daß gesetzliche Regelungen, solange sie nicht mit festen Ausbauplänen verbunden sind, nicht notwendigerweise zusätzliche Plätze schaffen. Insofern kann über die zukünftige Entwicklung auch im Kontext der neuen gesetzlichen Regelungen noch keine sichere Prognose getroffen werden. Eine Ausnahme bildet hier das Kindertagesstätten-gesetz des Landes Brandenburg, das die Gewährleistung von Plätzen für 40 % der Kinder im Alter bis zu 3 Jahren vorsieht (Kita-Gesetz § 12).

Zum Zeitpunkt der Befragung stellte sich die Situation in den alten Bundesländern wie folgt dar:

Baden-Württemberg

Im Gegensatz zu dem traditionell hohen Ausbaugrad des Kindergartens erfahren Tageseinrichtungen für unter dreijährige Kinder in Baden-Württemberg kaum Beachtung und Förderung durch das Land. Die Landespolitik setzte vielmehr durch die Einführung eines Landeserziehungsgeldes und durch das Förderprogramm "Mutter und Kind" (vgl. Fußnote 22) in Ergänzung des Bundeserziehungsgeldes auf eine Betreuung kleiner Kinder in der Familie bzw. durch die Mutter. Förderungsgesetze oder -richtlinien bzw. eine spezifische Landesförderung für Einrichtungen für unter dreijährige Kinder gibt es nicht. Ihre Förderung gilt als eine allgemeine kommunale Aufgabe. Das Land gesteht höchstens zu, daß es die Personalkostenzuschüsse nach dem Kindergartengesetz (KGaG) - Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt vom 17. Januar 1983, i.d.F. vom 19. März 1985 (GBl. S. 71), nicht reduziert, wenn die Zahl der Kleinstkinder in der Kindergartengruppe (altersgemischte Gruppe) gering und der "Charakter des Kindergartens gewahrt" bleibt (vgl. Happe o.J., S. 35f.).

Bayern

Auch in Bayern ist der Stellenwert der Tageseinrichtungen für unter 3 Jahre alte Kinder gering, und es gibt keine landesgesetzlichen Förderungsrichtlinien bzw. Förderungen durch das Land. Ähnlich wie in Baden-Württemberg hat das Land über die Ergänzung des Bundeserziehungsgeldes durch ein auf das 2. Lebensjahr des Kindes sich erstreckendes Landeserziehungsgeld und durch unterschiedliche kommunale Zuwendungen - "kommunales Erziehungsgeld" - (vgl. Fußnote 22; HAPPE o.J., S. 39f.) auf eine häusliche Betreuung durch die Mütter gesetzt. Krippen werden aus Landesmitteln nicht gefördert. Als einzige landesrechtliche Regelung zum Kostenbereich der Krippen sieht der § 2 der Verordnung über die Förderungsfähigkeit der Personalkosten anerkannter

Kindergärten (3. DVBayKiG) vom 31. Juli 1978 (BayRS 2231-1-3-K), i.d.F. vom 4. Juli 1986 (GVBl. S. 167), vor, daß bei einem anerkannten Kindergarten, der mit einer Krippe (oder Hort) verbunden ist, nur die für den Betrieb der Kindergartengruppe entstehenden Personalkosten berücksichtigt werden können.

Berlin

In Berlin werden die Tageseinrichtungen für Kinder nicht nach Altersstufen getrennt. Sie werden vielmehr für alle Altersstufen (vom Säugling bis zum Schulkind) rechtlich und administrativ einheitlich behandelt. Die Kinder werden gemeinsam ganztätig betreut. Daher entfällt eine besondere Darstellung der rechtlichen Regelungen an dieser Stelle. Es wird auf die Regelungen zum Kindergartenbereich verwiesen (vgl. S. 77f.).

Bremen

Im Gegensatz zu Kindergarten und Hort, denen in Bremen eine hohe Bedeutung zuerkannt wird (vgl. BremKghG), nehmen Krippen nur einen sehr geringen Stellenwert ein. Die als rechtliche Grundlage geltenden Heimaufsichtsrichtlinien - Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen gemäß § 78 JWG in der Freien Hansestadt Bremen vom 22. April 1977 (ABl. S. 259) bestimmen, daß in Krippen nur Kinder aufgenommen werden sollen, wenn sie aus zwingenden Gründen keine Familienbetreuung (auch keine Tagespflege) erhalten können. Dementsprechend gibt es zum Zeitpunkt der Erhebung auch kein Förderungsgesetz bzw. keine Führungsrichtlinien. "Die nach der Pflegesatzvereinbarung zu errechnenden Betriebskosten sind grundsätzlich von den Benutzern aufzubringen; die Kostenhöhe richtet sich nach dem BSHG; dabei belaufen sich die Höchstbeträge auf 700 DM mtl. pro Familie" (Happe o.J., S. 92).

Hamburg

Wie in anderen Bundesländern hat auch in Hamburg der Kindergarten einen höheren Stellenwert als andere Tageseinrichtungen. Andererseits wird Tagesbetreuung von Kindern der verschiedenen Altersstufen in Hamburg - wie auch in Berlin - als eine ganzheitliche Aufgabe betrachtet. In den entsprechend großen Einrichtungen sind zumeist Gruppen für alle 3 Altersstufen vorhanden. Die meist in städtischer Trägerschaft vorhandenen Krippenplätze werden entsprechend den Bedingungen des Hamburgischen Kindergartenförderungsgesetzes (KGFG) vom 27. Juni 1984 (GVBl. S. 133) finanziert (HAPPE o.J., S. 96ff.).

Hessen

Förderrichtlinien für den Krippenbereich sind für Hessen nicht vorhanden. Zuschüsse in geringem Maße gibt es für Krippen im Rahmen einer sogenannten "Sozialen Investitionsoffensive" sowie für spezielle Programme, die aber durch die Betonung des Kindergartens im Zuge des neuen Kindergartengesetzes wieder herausfallen. Die Förderung ist damit ausschließlich eine Angelegenheit der Kommunen. Zuschüsse gibt es allerdings für "die relativ kleine Zahl altersgemischter Kinder in den Spiel- und Lernstuben der sozialen Brennpunkte" (HAPPE o.J., S. 130).

Niedersachsen

Für Niedersachsen gibt es keine Gesetze bzw. Richtlinien zur Förderung von Krippen. Die Förderung ist ausschließlich eine Angelegenheit der Kommunen. Das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (Kita-Gesetz) vom 16. Dezember 1992 ordnet die Krippen den Tageseinrichtungen zu. Die Finanzierung und Förderung soll damit nach den Bestimmungen für den Kindergarten erfolgen.

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen erfolgt eine Finanzierung der Krippen (und altersgemischten Gruppen) durch das Land, das Jugendamt, die Träger und die Eltern. Gefördert werden als Betriebskosten die Personal- und Sachkosten. Die Förderung wird festgesetzt nach Förderbestimmungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) und von den Jugendämtern ohne gesetzliche Festlegung der Anteile bestimmt. So bestimmt Punkt 5.3.1 der Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder vom 28. April 1983 (MBI. S. 758), i.d.F. vom 3. Dezember 1984 (MBI. S. 1941), daß der Prozentsatz der Förderung durch Landesmittel vom Ministerium im Rahmen der verfügbaren Mittel zu Beginn des jeweiligen Bewilligungszeitraumes festgelegt wird. HAPPE (o.J., S. 233) zufolge liegen die Landesmittel bei 24 % und die Trägermittel bei 76 % (Stand: 31.12.1989). Für finanzschwache Träger können die Landesmittel auf bis zu 39,5 %, für Einrichtungen in sozialen Brennpunkten und nach besonderen Voraussetzungen für Elterninitiativen auf bis zu 43,5 % erhöht werden. Zusätzlich kann sich der Trägeranteil durch kommunale Mittel und sonstige Zuwendungen und durch Elternbeiträge verringern.

Nach dem Zweiten Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechtes (Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder - GTK) vom 29. Oktober 1991 werden Krippen unter den Begriff "Tageseinrichtungen" subsumiert. Die Förderung und Finanzierung erfolgt entsprechend den Regeln für den Kindergarten.

Rheinland-Pfalz

Für Krippen gibt es keine Landesförderung. Ähnlich wie in Baden-Württemberg und in Bayern soll auch in Rheinland-Pfalz die Betreuung von Kindern im Alter von 0 bis 3 Jahren "durch eine Verlängerung des Bezugszeitraums von Erziehungsgeld und -urlaub über ein Landeserziehungsgeld" durch die Mütter erfolgen (HAPPE o.J., S. 148). Um zusätzliche Plätze im institutionellen Bereich zu schaffen, werden altersgemischte Gruppen eingeführt (ebd.).

Nach dem Kindertagesstättengesetz vom 15. März 1991 soll für unter dreijährige Kinder eine "bedarfsgerechte Bereitstellung von Plätzen in für diese Altersgruppe geeigneten Kindertagesstätten" erfolgen (ebd. § 7). Eine Finanzierung erfolgt entsprechend den Regeln für den Kindergarten.

Saarland

Der Krippenbereich hat im Saarland, was die Förderung (nicht das Platzangebot) anbelangt, einen höheren Stellenwert als in den meisten anderen Bundesländern. Dies wird durch die Existenz des Gesetzes Nr. 1258. Drittes Saarländisches Ausführungsgesetz

zum Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG) - Gesetz zur Förderung von Kinderkrippen und Kinderhorten vom 29. November 1989 (ABl. 1990 S. 133) deutlich. Die Einzelkostenbestimmungen sind fast überall dem Elementarbereich gleichgesetzt, zugunsten der Eltern und Träger aber teils großzügiger geregelt, da auch die Sachkosten als förderungsfähig anerkannt sind.

Die Elternbeiträge sollen 25 % der Personalkosten nicht übersteigen. Die Geschwisterermäßigung beträgt 25 % für das 2. und jedes weitere Kind eines Erziehungsberechtigten. Abgesehen davon kann einkommensschwachen Familien bzw. Erziehungsberechtigten Beitragserlaß bzw. -ermäßigung gewährt werden. Der Trägeranteil beläuft sich auf 15 % der Personalkosten. Außerdem hat der Träger die Sachkosten zu tragen, zu denen bei freien Trägern die Gemeinde 60 % der angemessenen Sachkosten beiträgt. Als angemessen werden 15 % der anerkannten Personalkosten angesehen. "Die kontinuierliche Mitarbeit von Erziehungsberechtigten ist auf die Eigenleistung des Trägers anzurechnen" (§ 23 Abs. 3). Auf 25 % der Personalkosten beläuft sich der Landeszuschuß. Der verbleibende Restbetrag der Personalkosten soll durch die Gebietskörperschaft, bei der das Jugendamt eingerichtet ist, gedeckt werden (vgl. § 23 Abs. 2 bis 6). Tagesbetreuung außerhalb von Kinderkrippen oder Horten kann - insbesondere in ländlichen Regionen - auf Wunsch der Erziehungsberechtigten auch durch Einzelpersonen oder in "sonstiger Form selbstorganisierter Hilfe" sichergestellt werden (§ 26 Abs. 1). Die Finanzierung erfolgt nach den Regelungen des § 23 (vgl. auch HAPPE o.J., S. 180ff.).

Schleswig-Holstein

Die mangelnde Situation im Kindergartenbereich läßt auch auf schlechte Bedingungen im Krippenbereich schließen. Krippen spielen in Schleswig-Holstein so gut wie keine Rolle. Eine Landesförderung für diesen Bereich gibt es nicht. "Die wenigen vorhandenen Gruppen und Plätze sind zumeist Kindergärten angeschlossen" (HAPPE o.J., S. 190). Nach dem Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - KiTaG) vom 12. Dezember 1991 (GVBl. vom 19. Dezember 1991) werden Krippen unter Kindertagesstätten aufgeführt. Eine Finanzierung und Förderung dieser Einrichtung erfolgt entsprechend den Regeln für den Kindergarten.

Alles in allem zeigt sich neben der Unterschiedlichkeit der Regelungen in den einzelnen Bundesländern ein hohes Maß an Unbestimmtheit, was die Kostenbeteiligung der einzelnen Kostenträger angeht. Daher sollte über die Befragung der Jugendämter - wie bei den Betriebskosten im Kindergartenbereich - die Betriebskostensituation vor Ort erhoben werden. Im einzelnen wurden die Jugendämter um die folgenden Angaben gebeten:

- Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) pro Platz und Monat;
- Prozentuale Aufteilung der Betriebskosten nach den 4 Kosten-

- trägern Eltern, Träger, Kommune und Land, Regelbeiträge und Maximalbeiträge der Eltern einschließlich Spannbreite der jeweiligen Beiträge.

Es wurde dasselbe Frageraster zugrunde gelegt wie bei der Kostenerfragung für den Kindergartenbereich. Aufgrund der von Land zu Land unterschiedlichen Regelungen und teilweise verschiedenartiger Definitionen von Kategorien und Abrechnungsmodalitäten mußte ein Teil der Jugendämter erst entsprechende Umrechnungen vornehmen. Im übrigen wurde (wegen des hier gegebenen Kenntnisstandes der Jugendämter) wie im Kindergartenbereich die Befragung auf Plätze bzw. Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft beschränkt. Lediglich bei den Elternbeiträgen wurden die Jugendämter auch um Angaben bezüglich der Situation bei freien Trägern und Elterninitiativen gebeten.

In der Tabelle 6.1 sind zunächst die durchschnittlichen Betriebskosten für einen Platz pro Monat sowie der durchschnittliche Elternbeitrag bei kommunaler Trägerschaft dargestellt. Ergänzend enthält die Tabelle die Elternbeiträge bei Plätzen in freier Trägerschaft sowie in Elterninitiativen. Die Aufgliederung erfolgt dabei in der Zusammenfassung nach Bundesländern. Für das Saarland können keine Daten berichtet werden.

Tabelle 6.1: Durchschnittliche Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) und durchschnittlicher Elternbeitrag pro Monat bei Plätzen in Tageseinrichtungen für unter dreijährige Kinder, differenziert nach Bundesländern. Angaben in DM

	Kommunaler Träger		Freier Träger	Elterninitiative
	Betriebskosten	Elternbeitrag	Elternbeitrag	Elternbeitrag
Baden-Württemberg	983	379	266	277
Bayern	922	300	356	250
Berlin	742	78	78	120
Bremen	1.300	325	-	-
Hamburg	1.080	83	83	83
Hessen	809	176	155	310
Niedersachsen	805	247	267	150
Nordrhein-Westfalen	778	138	180	201
Rheinland-Pfalz	1.088	170	-	-
Schleswig-Holstein	- ¹	-	-	280

¹ Keine hinreichenden Informationen.

Die Tabelle 6.1 zeigt, daß die durchschnittlichen monatlichen Betriebskosten der Plätze für Kinder unter 3 Jahren zwischen rund 750 DM (Berlin) und 1.100 DM (Rheinland-Pfalz) streuen. Die Kosten eines Platzes in Rheinland-Pfalz betragen 147 % von denen in Berlin. Gewissermaßen einen statistischen Ausreißer bildet Bremen, in dem sich 1.300 DM monatliche Betriebskosten ergeben.

Zur Überprüfung der aus den Angaben der Jugendämter errechneten durchschnittlichen Betriebskosten wurden auch alle Landesjugendämter um die entsprechenden Angaben gebeten. Soweit die Landesjugendämter Auskünfte geben konnten bzw. antworteten, stimmen diese Angaben mit den errechneten Werten gut überein (ohne Tabelle). Zur Erklärung der Variation bei den Betriebskosten zwischen den Ländern sind - wie schon für den Kindergartenbereich angemerkt - verschiedene kostenrelevante Faktoren zu berücksichtigen, bei denen sich die Länder unterscheiden. So variiert zwischen den Bundesländern - ebenfalls nach den Angaben der Jugendämter - die durchschnittliche Gruppengröße zwischen 8 und 16 Kindern, und die Relation des Erziehungspersonals streut zwischen 1,4 und 2,7 Personen pro Gruppe (ohne Tabelle). Daneben variieren auch die geforderten Qualifikationsprofile. Auf die unterschiedliche Öffnungsdauer der Einrichtungen, einen weiteren kostenrelevanten Faktor, wurde bereits in Kapitel 5 hingewiesen. Im Falle Berlins und Nordrhein-Westfalens dürften die Angaben der Jugendämter die tatsächlichen Platzkosten unterschätzen. In Nordrhein-Westfalen, bei den sogenannten altersgemischten Gruppen als der hier vorherrschenden Form, wie auch in Berlin handelt es sich bei den Betriebskosten um einen Durchschnittswert, in den die - fiktiv - geringeren Platzkosten für über dreijährige und die - fiktiv - höheren Platzkosten für die unter dreijährigen Kinder gleichermaßen eingehen. Vor diesem Hintergrund dürfte die "wahre" Spanne der Betriebskosten zwischen den Ländern deutlich geringer ausfallen als die oben (unter Ausschluß Bremens) ermittelten 147 % anzeigen.

Deutlich höher als die Streubreite der Betriebskosten ist die der Elternbeiträge zwischen den Ländern. Berlin und Hamburg mit 78 bzw. 83 DM Monatsbeitrag stehen 3 Bundesländer mit durchschnittlichen Beiträgen von 300 DM und mehr gegenüber. Mit teilweise über 400 %

ist die Differenz der Durchschnittsbeiträge damit bei Plätzen für unter dreijährige Kinder erheblich stärker ausgeprägt als bei den Kindergartenplätzen (vgl. Tabelle 4.1). Für Eltern von jungen Kindern ist, was die eigenen finanziellen Belastungen anbelangt, die Wohnregion damit noch viel bedeutsamer als für die Eltern von Kindern im Kindergartenalter.

Die Höhe der Elternbeiträge korreliert - zumindest bis zu einem gewissen Grad - mit den Versorgungsquoten: Die Länder Berlin und Hamburg haben die höchsten Versorgungsquoten (17 bzw. 8,6 %) und den niedrigsten Elternbeitrag. Umgekehrt gehören Baden-Württemberg, Bayern und Bremen als Länder mit den höchsten durchschnittlichen Elternbeiträgen zu den Ländern mit niedrigen Versorgungsquoten für die unter Dreijährigen (0,6 , 0,8 bzw. 1,1 %; vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1992c). Offensichtlich wird, je "normaler" ein Platzangebot für die jüngeren Kinder angesehen wird, auch eine eher "normale", der finanziellen Belastungsfähigkeit von Eltern mit jungen Kindern angepaßte Beitragsbemessung realisiert. In prohibitiv hohen Elternbeiträgen kann im übrigen ein wichtiges Instrument zur Bedarfssteuerung gesehen werden.

Die durchschnittlichen Elternbeiträge für Plätze in freier Trägerschaft weichen mehr oder weniger stark von denen in öffentlicher Trägerschaft ab, wobei allerdings eine jeweils gemeinsame Größenordnung gewahrt bleibt. Je nach Bundesland ergeben sich Abweichungen nach oben oder unten. Lediglich in Berlin und Hamburg sind die Elternbeiträge für Plätze in öffentlicher und freier Trägerschaft identisch.

Im Falle Hamburgs gilt das auch für die Plätze in Elterninitiativen. Die durchschnittliche finanzielle Belastung der Eltern ist hier gleich, unabhängig davon, ob das Kind einen Platz in öffentlicher oder freier Trägerschaft oder in einer Elterninitiative inne hat. Bei den übrigen Ländern läßt sich eine generalisierende Tendaussage nicht machen. Teilweise liegt der durchschnittliche Elternbeitrag pro Platz in einer Elterninitiative höher, teilweise niedriger als bei öffentlicher bzw. freier Trägerschaft. Die hier ermittelten Elternbeiträge sind allerdings nur eingeschränkt mit denen für Plätze in öffentlicher oder freier Trägerschaft vergleichbar, da

bei den Elterninitiativen in die entsprechenden Durchschnittswerte häufig auch Plätze mit vergleichsweise geringer Öffnungsdauer eingehen.

Die jeweils auf Landesebene gemittelten Elternbeiträge erzeugen allerdings - wie bei Durchschnittswerten üblich - ein nivelliertes Bild. Tatsächlich ist insgesamt eine erheblich größere Variationsbreite der Beiträge für Eltern zu verzeichnen, die weit über die Streubreite der Durchschnittswerte zwischen den Bundesländern hinausreicht. Die entsprechenden Angaben sind in der Tabelle 6.2 zusammengestellt.

Tabelle 6.2: Elternbeiträge bei Plätzen für unter dreijährige Kinder: Regelbeiträge und Maximalbeiträge einschließlich der jeweiligen Spannbreiten, differenziert nach Bundesländern. ¹ Angaben in DM

	Regelbeitrag			Maximalbeitrag		
	Min.	\bar{x}	Max.	Min.	\bar{x}	Max.
Baden-Württemberg	200	375	564	240	375	564
Bayern	100	300	550	238	300	360
Berlin	70	78	86	-	280	-
Bremen	-	325	-	-	-	-
Hamburg	-	83	-	-	700	-
Hessen	150	176	240	160	320	550
Niedersachsen	125	247	350	180	264	350
Nordrhein-Westfalen	35	138	454	98	250	900
Rheinland-Pfalz	140	170	200	487	569	650

¹ Angaben für Saarland und Schleswig-Holstein nicht verfügbar.

Der Tabelle läßt sich entnehmen, daß der Regelbeitrag für einen Platz innerhalb desselben Bundeslandes z.T. um mehrere 100 % je nach

Jugendamtsbereich schwanken kann. Besonders ausgeprägte Differenzen beim Regelbeitrag ergeben sich in Bayern und Nordrhein-Westfalen, wo in einem Jugendamtsbereich ein Platz für ein unter dreijähriges Kind für 100 bzw. 35 DM Elternbeitrag zu haben ist, in einem anderen Jugendamtsbereich die Eltern hingegen 550 bzw. 454 DM zu zahlen haben. Keine bzw. keine bedeutende Streuung des Regelbeitrages gibt es in den Stadtstaaten, wo dieser landesweit einheitlich gefaßt ist. Relativ gering (jeweils unter 100 % Differenz) sind die Unterschiede in den Regelbeiträgen auch innerhalb der Bundesländer Hessen und Rheinland-Pfalz.

Die hier berichteten enormen Spannbreiten innerhalb der Länder müssen gleichwohl als eine eher konservative Schätzung angesehen werden. Insofern nämlich als die Daten lediglich auf einer Stichprobe von Jugendämtern beruhen, können Jugendämter mit noch extremeren Regelbeiträgen nicht ausgeschlossen werden. Insgesamt gesehen streuen die Regelbeiträge, die Eltern für die Betreuung eines unter 3 Jahre alten Kindes zu zahlen haben, innerhalb der Bundesländer (von wenigen Ausnahmen abgesehen) viel stärker als die Regelbeiträge für einen Kindergartenplatz. Man wird darin einen Hinweis für das bislang vorherrschende Desinteresse auf Landesebene und die geringe, von hier ausgehende Normierung sehen können. Die Entscheidung über Angebots- und Kostenstruktur wird offensichtlich weitestgehend auf die kommunale Ebene verlagert, was innerhalb der meisten Bundesländer zu lokal völlig unterschiedlichen Bedingungen für die Landeskin-der führt.

Die Tabelle 6.2 enthält auch, jeweils in der Differenzierung nach Ländern, die Streubreite für die maximalen Elternbeiträge. Auf der einen Seite ergeben sich mit höchstens 180 DM pro Monat maximale Elternbeiträge, die kaum höher liegen als manche Kindergartenbeiträge (so in bestimmten Jugendamtsbereichen in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen); auf der anderen Seite ergeben sich in rund der Hälfte der Bundesländer Maximalbeiträge für die Eltern von über 500 DM pro Monat. Besonders hohe Maximalbeiträge von 650 bis 900 DM pro Monat sind in einzelnen Jugendamtsbereichen der Länder Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu verzeichnen.

Eltern haben gegenwärtig aufgrund der Knappheit an Plätzen praktisch kaum Wahlmöglichkeiten. Wenn sie einen Platz benötigen und ihnen ein solcher angeboten wird, besteht zur bedingungslosen Annahme meist keine Alternative. Insofern ist es aus elterlicher Sicht auch müßig, Vergleiche anzustellen. Es bedarf aber wohl keiner Prophetie, um vorauszusagen, daß bei einer spürbaren Erweiterung des Platzangebots für die unter dreijährigen Kinder die extremen Unterschiede in den Regelbeiträgen wie auch den Maximalbeiträgen innerhalb der Länder und zwischen den Ländern politisch kaum aufrecht zu erhalten sein werden.

Die Aufteilung der Betriebskosten auf die verschiedenen Kostenträger ist in der Tabelle 6.3, die sich auf die Kostensituation bei kommunaler Trägerschaft bezieht, dargestellt.

Tabelle 6.3: Aufteilung der Betriebskosten bei einem Platz für unter dreijährige Kinder in kommunaler Trägerschaft nach den Kostenträgern Eltern, (kommunaler) Träger, Kommune und Land, differenziert nach Bundesländern¹. Angaben in % und DM

	Durchschnittliche Platzkosten im Monat	Eltern	Träger (kommunal)	Kommunaler Zuschuß	Land/Landesjugendamt
Baden-Württemberg	100 % (983 DM)	23,0 %	48,3 %	23,4 %	5,3 %
Bayern	100 % (922 DM)	26,7 %	49,3 %	24,0 %	-
Berlin	100 % (742 DM)	11,0 %	45,0 %	-	44,0 %
Bremen	100 % (1300 DM)	25,0 %	-	75,0 %	-
Hamburg	100 % (1080 DM)	8,0 %	-	-	92,0 %
Hessen	100 % (809 DM)	24,2 %	74,6 %	-	1,2 %
Niedersachsen	100 % (805 DM)	25,7 %	74,0 %	-	0,3 %
Nordrhein-Westfalen	100 % (778 DM)	17,6 %	46,9 %	80,9 %	24,6 %
Rheinland-Pfalz	100 % (1088 DM)	15,5 %	72,5 %	-	12,0 %

¹ Angaben für Saarland und Schleswig-Holstein nicht verfügbar.

Zunächst fällt auch hier unter dem Gesichtspunkt des relativen Kostenanteils der hohe Elternbeitrag auf. Lediglich in den beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin ist der Anteil der Eltern an den Betriebskosten mit 8 bzw. 11 % gering. In den meisten der übrigen Bundesländer bewegt sich der Elternanteil um 25 %. Mit Ausnahme der genannten Stadtstaaten liegt damit der Anteil, den Eltern zu den Betriebskosten beizusteuern haben, praktisch durchgängig über dem relativen Beitrag, den

Eltern für einen Platz (auch Ganztagsplatz) im Kindergartenbereich aufzubringen haben (vgl. Tabelle 4.2). Der faktisch sehr hohe Elternanteil an den Betriebskosten für Plätze unter Dreijähriger überrascht insofern, als die Elternklientel, von der aufgrund der Zugangsbeschränkungen überhaupt nur ein Platz in Anspruch genommen werden kann, in der Regel zu den wirtschaftlich schwachen Gruppierungen gehört. Der hohe Elternanteil ordnet sich jedoch in eine immer noch vorherrschende jugendhilfepolitische Doktrin ein, wonach Plätze in Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren als wenig erwünscht gelten. Offensichtlich wird diese Doktrin über 3 strukturelle Elemente umgesetzt: Das Platzangebot wird äußerst knapp gehalten, die Plätze stehen nur bei einer sozialen/wirtschaftlichen Notsituation zur Verfügung und die (überwiegend wirtschaftlich schwachen) Eltern haben - im Vergleich zum Kindergartenbereich - einen besonders hohen Elternanteil zu leisten.

Was die übrigen Anteile an den Betriebskosten anbelangt, so werden diese ganz überwiegend aus kommunalen Mitteln aufgebracht, sei es als kommunaler Trägeranteil, sei es als kommunaler Zuschuß der Gebietskörperschaft. Sieht man einmal von Nordrhein-Westfalen mit knapp 25 % und Rheinland-Pfalz mit 12 % Landesanteil ab, so beteiligen sich die Länder in den übrigen Flächenstaaten so gut wie nicht an den Betriebskosten. Der Landesanteil schwankt hier zwischen 0 und rund 5 %. Für die Stadtstaaten gelten andere Verhältnisse. Aufgrund der hier gegebenen anderen Finanzstruktur ist jedoch ein direkter Vergleich kaum möglich.

Betrachtet man - in einer generalisierenden Form - die Aufbringung der Betriebskosten im Zusammenhang und bezieht die Tatsache mit ein, daß, anders als im Kindergartenbereich, der ganz überwiegende Anteil der (insgesamt knappen) Plätze in kommunaler Trägerschaft bereitgestellt wird, dann reflektieren die hier wiedergegebenen Daten die oben erwähnte Tradition der Einrichtungen für unter dreijährige Kinder als Nothilfemaßnahmen kommunaler Wohlfahrt:

- Von den genannten Ausnahmen abgesehen engagieren sich die Flächenstaaten so gut wie nicht bei den Betriebskosten.
- Die Plätze sind, was ihre Bereitstellung und ihre Finanzierung

anbelangt, im wesentlichen eine Angelegenheit der Kommunen, die mit anderen kommunalen "Wohlfahrtsaufgaben" konkurriert.

- Unterschiedliche kommunale Prioritätensetzung, aber auch unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Kommunen führen zu einer hohen Variabilität beim Platzangebot und zu einer hohen Variabilität beim kommunalen Kostenanteil - eine Variabilität, die sich in entsprechend sehr unterschiedlichen Elternbeiträgen zur Deckung der Restkosten niederschlägt.
- Die Elternanteile bei der Betriebskostenfinanzierung sind faktisch trotz einer im allgemeinen wirtschaftlich schwachen Primärklientel hoch und stehen damit in Übereinstimmung mit einem in der öffentlichen Wohlfahrt universell angewandten Prinzip, das darauf gerichtet ist, den Begehren potentieller Wohlfahrtsempfänger enge Grenzen zu setzen.

Deutlich fallen aus diesem Muster bisher nur die Stadtstaaten Berlin und Hamburg heraus, die ein (relativ) hohes Platzangebot bereithalten und zugleich einen geringen Elternbeitrag realisiert haben. Sie haben damit die doppelt prohibitiven Schwellen des knappen Angebots und hoher elterlicher Kostenbeteiligung als Hindernis der Inanspruchnahme durch Eltern fallengelassen - eine Tendenz, die zumindest dem Grunde nach, in den dem KJHG folgenden neuen Kindertagesstättengesetzen der übrigen Länder aufgenommen wird (s.o.).

7 Tagespflegebetreuung

Die Fremdbetreuung von Kindern in einer anderen Familie gegen Entgelt hat in unserem Kulturkreis eine lange, teils mehrhundertjährige Tradition (vgl. ARIÈS 1975, DE MAUSE 1978, HARDACH-PINKE 1986). Dies gilt sowohl im Hinblick auf eine dauerhafte, d.h. häufig auf mehrere Jahre hin angelegte, Unterbringung von Kleinkindern als auch im Hinblick auf die stunden- bzw. tageweise Fremdbetreuung. Während in früheren Jahrhunderten es durchaus nicht immer wirtschaftliche Notsituationen waren, die zur Weggabe von Kleinkindern besonders zu Ammen führten (vgl. SHORTER 1977), wird im 19. Jahrhundert die außerhäusliche Erwerbstätigkeit von Müttern zu einem vorherrschenden Grund, kleine Kinder "auszumieten". Dies erfolgte vorwiegend in den aufkommenden industriellen Ballungszentren, wie z.B. eine auf Berlin bezogene Untersuchung aus dem Jahre 1886 über "Kost- und Haltekinderpflege" zeigt (BAGINSKY 1886, hier zit. nach REYER 1982). Mit der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit der Mütter ist zugleich das auch heute vorherrschende Motiv für die stundenweise Fremdunterbringung von kleinen Kindern in einer anderen Familie gegeben. Insgesamt gesehen kann die Fremdbetreuung eines Kindes in einer Pflegefamilie damit auf eine ungleich längere Tradition zurückblicken als dies bei den Formen institutioneller Fremdbetreuung der Fall ist.

In der Bundesrepublik hat die **Tagespflege** von Kindern, soweit sie im Pflegekinderwesen von den Jugendämtern erfaßt wurde, lange Zeit eine quantitativ untergeordnete Rolle gegenüber der Vollzeitpflege gespielt. Folgt man einer auf das Jahr 1973 bezogenen Untersuchung von WENDT (1975), dann waren zu diesem Zeitpunkt weniger als 20 % der Pflegekinder in Tagespflege und Wochenpflege - knapp 13.000 von insgesamt 65.500 Kindern - untergebracht. Diese Situation begann sich seit Mitte der 70er Jahre zu ändern, als - angestoßen durch einen 1973 erschienenen Artikel in der Frauenzeitschrift "Brigitte" (Wir fordern einen neuen Beruf: Tagesmutter) - die Tagespflege kleiner Kinder öffentlich diskutiert wurde und in Anlehnung an den schwedischen Begriff "dagmama" der bis dahin nicht übliche Begriff "Tagesmutter" geprägt wurde. Mit den Tagesmüttern sollte beides erreicht werden: den Betreuungsengpässen von erwerbstätigen Müttern mit kleinen

Kindern abzuhelpen und zugleich einen neuen Beruf für Frauen zu etablieren.

Nachhaltig befördert wurde die Entwicklung durch ein vom BMJFG gefördertes und vom Deutschen Jugendinstitut wissenschaftlich begleitetes Modellprojekt "Tagesmütter", das u.a. Fragen der pädagogischen Qualifizierung und Stützung von Tagesmüttern, Fragen ihres organisierten Zusammenschlusses, der Bezahlung und sozialen Absicherung sowie Untersuchungen zu Auswirkungen bei den Kindern zum Gegenstand hatte (vgl. BMJFG 1980). Obwohl nach Abschluß des Projekts von den auf Übertragbarkeit hin angelegten Modellbedingungen kaum etwas allgemein in der Praxis implementiert wurde, gingen von dem Modell gleichwohl praxisverändernde Auswirkungen aus. Eine wichtige Rolle spielte und spielt hierbei die im Umkreis des Modellprojekts gegründete "Arbeitsgemeinschaft Tagesmütter, Bundesverband e.V." (AGTM), der zahlreiche lokale Pflegevereine angehören und die mit ihrer Zeitschrift "Tagesmütter-Pflegeeltern" ein einschlägiges Diskussionsforum bereitstellt. Der Bundesverband wie auch die lokalen Vereinigungen setzen sich für eine weitere Verbesserung der Tagespflege, eine Verbesserung des sozialen und rechtlichen Status der Pflegeeltern ein und sind um eine entsprechende Zusammenarbeit mit den freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe bemüht (vgl. BLÜML 1991).

Im Zuge solcher Entwicklungen hat sich die Tagespflege in der Bundesrepublik seit den 70er Jahren in einer - bezogen auf das Ausgangsniveau - beachtenswerten Weise quantitativ erweitert, wie sich der Tabelle 7.1 entnehmen läßt.

Tabelle 7.1: Entwicklung des Pflegekinderwesens (Bundesebene) seit 1970, differenziert nach Art der Pflege

Jahr	Pflegekin- der ins- gesamt	Vollzeit- pflege	Wochen- pflege	Tages- pflege	Tages- pflege in %
1970	72.443				
1973	66.570	53.685	12.885		19,4
1975	69.482				
1980	70.746				
1981	66.909	44.559 ¹	2.864 ¹	16.579 ¹	25,9
1982	65.770	45.147	2.643	17.980	27,3
1983	65.762	44.143	2.334	19.285	29,3
1984	64.843	41.029	2.253	21.561	33,2
1985	64.997	39.161	2.366	23.470	36,1
1986	65.064	37.113	2.216	25.735	39,6
1987	66.855	36.072	2.130	28.653	42,9
1988	69.251	34.231	2.016	33.004	47,7
1989	73.923	34.008	1.849	38.006	51,4
1990	79.388	33.855	1.918	43.615	54,9

Quellen: Für 1970, 1975: STATISTISCHES BUNDESAMT 1981
Für 1980: STATISTISCHES BUNDESAMT 1982
Für 1981-1989: STATISTISCHES BUNDESAMT
1984/1985/1986/ 1987/1988/1989b/1990b/1991b
Für 1990: STATISTISCHES BUNDESAMT 1992c
Für 1973: Ergebnisse einer Jugendamtsbefragung,
WENDT 1975

¹ Ohne Bremen, Teilergebnis für Nordrhein-Westfalen.

Insgesamt hat sich die Zahl der Pflegekinder über den zwanzigjährigen Zeitraum zwar kaum verändert. Allerdings ist eine starke Verschiebung der internen Relationen zu beobachten. Während Anfang der 70er Jahre deutlich weniger als jedes 5. Pflegekind in Tagespflege unterge-

bracht war (19,4 % Tages- und Wochenpflege), traf dies Anfang der 80er Jahre für jedes 4. Kind zu. Seit dieser Zeit wächst der Anteil der Kinder in Tagespflege an allen Pflegekindern kontinuierlich und liegt seit 1989 bei über 50 %. In absoluten Zahlen erhöhte sich die Anzahl der Kinder in Tagespflege in den letzten Jahren jeweils um mehrere tausend. Neben den gemeldeten Pflegestellen ist darüber hinaus von einer bestimmten Anzahl nicht gemeldeter Pflegeverhältnisse auszugehen; diese dürften sich ganz überwiegend auf die Tagespflege beziehen, kaum auf die Vollzeitpflege, so daß der faktische Anteil der Tagespflegeverhältnisse an allen bestehenden Pflegeverhältnissen noch deutlich höher liegen dürfte als in der Tabelle 7.1 angegeben.

In jüngster Zeit hat die Tagespflege durch das KJHG einen nachhaltigen Schub in ihrer Entwicklung zu einer eigenständigen, den institutionellen Betreuungsangeboten weitgehend gleichrangigen Betreuungsform erhalten. § 2 Abs. 2 Satz 3 KJHG zählt "Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege" gleichrangig zu den Leistungen der Jugendhilfe, und § 24 bestimmt, daß "alle Kinder, für deren Wohl eine Förderung in Tageseinrichtungen oder in Tagespflege erforderlich ist, ... eine entsprechende Hilfe erhalten (sollen)". Der in § 26 geregelte Landesvorbehalt hat in der Zwischenzeit seinen Niederschlag in einer Reihe entsprechender Landesgesetze gefunden, in denen die Tagespflege neben der institutionellen Betreuung als ein Instrument zur Förderung der Entwicklung von Kindern zur Geltung kommt.

Schon vor dem Inkrafttreten des KJHG zeichnete sich als Tendenz deutlich ab, daß die Tagespflege in der Bundesrepublik Deutschland - gleichsam eine Entwicklung in anderen Ländern nachvollziehend (vgl. z.B. MOSS 1990, MELHUISCH/MOSS 1991) - sich zu einer quantitativ zunehmend bedeutsamen Betreuungsform besonders für junge Kinder entwickelt und damit zu einem festen Element in den Betreuungsangeboten der öffentlichen Jugendhilfe, das auch in organisatorisch stützende Rahmenbedingungen eingebunden wird und Bemühungen der pädagogischen Qualifizierung auf sich zieht. Vor diesem Hintergrund sollte die aktuelle Situation der Tagespflege in den Zuständigkeitsbereichen der Jugendämter besonders unter jugendhilfeplanerischen

Gesichtspunkten und speziell für Kinder im vorschulischen Alter näher erfaßt werden.

Im einzelnen wurden die Jugendämter um Auskunft zu 6 übergreifenden Aspekten gebeten, und zwar

- zum Bestand an Tagespflegeverhältnissen im Jugendamtsbereich, differenziert nach Altersgruppen der Kinder und unterschieden nach ausländischen Kindern und Kindern mit alleinerziehendem Elternteil,
- zu Merkmalen der Pflegestellen (u.a. Großpflegestellen),
- zum Bedarf an Tagespflegestellen, potentiellen Werbungsmaßnahmen des Jugendamts sowie organisatorischen Unterstützungsmaßnahmen von Tagespflegeverhältnissen durch das Jugendamt,
- zu trendmäßigen Entwicklungen bei Tagespflegestellen, auch unter Berücksichtigung der Einführung des Erziehungsgeldes,
- zu Kostenaspekten bei Tagespflegeverhältnissen,
- zu Erfahrungen mit Tagespflegeverhältnissen sowie zu Präferenzen von Tagespflege oder Gruppenbetreuung bei Kindern unter 3 Jahren.

7.1 Bestand an Tagespflegeverhältnissen: Altersgruppen, ausländische Kinder, Kinder mit alleinerziehendem Elternteil

In der Bundesrepublik gibt es keine Statistik, die die Tagespflegeverhältnisse nach dem Alter der Kinder berichtet. Die Jugendhilfestatistik erfaßt die den Jugendämtern gemeldeten Tagespflegeverhältnisse lediglich zusammengekommen für Kinder im Alter bis unter 16 Jahren. Vor diesem Hintergrund bestand ein erstes Ziel darin, die Anzahl von unter dreijährigen Kindern und von Kindern im Kindergartenalter in der Tagespflege sowie deren jeweiligen Anteil an allen Tagespflegeverhältnissen näher zu bestimmen. Die Ergebnisse hierzu sind in der Tabelle 7.2 dargestellt.

Tabelle 7.2: Tagespflegeverhältnisse nach Alter der Kinder, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in % (absolute Werte in Klammern)

Kinder	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
unter 3 Jahren	64,5	52,0	34,1	50,5 (14.510)
3 bis unter 6 Jahren	25,1	29,3	38,1	31,0 (8.930)
6 bis unter 10 Jahren	7,8	13,9	19,3	13,2 (3.800)
10 bis unter 16 Jahren	2,6	4,8	8,5	5,3 (1.520)
Kinder insgesamt	49,5 (14.220)	11,3 (3.260)	39,2 (11.280)	100,0 (28.760)

Die Tabelle zeigt, daß von den - hochgerechnet - 28.760 Tagespflegeverhältnissen 50,5 % sich auf unter dreijährige Kinder beziehen, 31 % auf die Altersgruppe der Drei- bis unter Sechsjährigen, 13,2 % auf Kinder im Grundschulalter und weitere 5,3 % auf noch ältere Kinder. Mit zunehmendem Alter nimmt die Wahrscheinlichkeit der Tagespflege für ein Kind ab. Zusammengenommen erstrecken sich über 80 % der Tagespflegeverhältnisse auf Kinder im Vorschulalter. Mit 49,5 % an allen Tagespflegeverhältnissen konzentriert sich die Tagespflege in den (groß-)städtischen Jugendamtsbereichen der kreisfreien Städte. Demgegenüber finden sich in den Jugendamtsbereichen kreisangehöriger

Städte bzw. von Landkreisen nur 11,3 bzw. 39,2 % aller Tagespflegestellen.

Bezieht man die Anzahl der Tagespflegeverhältnisse mit Kindern unter 3 Jahren jeweils auf alle Kinder dieser Altersgruppe in den 3 Jugendamtstypen (ohne Tabelle), dann ergibt sich ein rechnerischer Versorgungsgrad von

- 1,5 % in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte,
- 0,8 % in denen kreisangehöriger Städte,
- 0,3 % in denen der Landkreise.

Diese Ergebnisse machen deutlich, daß die Tagespflege - ebenso wie die institutionelle Betreuung für Kinder dieser Altersgruppe (vgl. Tabelle 5.3) - primär ein (groß-)städtisches Phänomen bildet. Die Ergebnisse widersprechen damit der zuweilen vertretenen These, wonach der häufigeren institutionellen Betreuung junger Kinder in den (groß-)städtischen Regionen eine häufigere Tagespflege in den eher ländlichen Regionen entspreche.

In der Tabelle 7.2 verdient ein weiteres Detail Beachtung: Während bei den Jugendämtern kreisfreier und kreisangehöriger Städte jeweils mit Abstand die meisten Tagespflegeplätze von unter dreijährigen Kindern in Anspruch genommen werden, gehören in den Landkreisen die relativ meisten Kinder zur Altersgruppe der Drei- bis unter Sechsjährigen. Man kann vermuten, daß sich darin das in den Landkreisen zu beobachtende Defizit an Kindergärten mit längerer Öffnungszeit spiegelt, so daß Eltern hier bei entsprechender Lebenssituation (z.B. Erwerbstätigkeit der Mutter) auch bei Kindern im Kindergartenalter auf ein Tagespflegearrangement angewiesen sind.

Differenziert man die Tagespflegeverhältnisse bei Kindern im Vorschulalter (0 - 6 Jahre) - diese betreffen rund 23.400 Kinder - nach Kindern mit ausländischer Nationalität und Kindern mit alleinerziehendem Elternteil, dann ergeben sich die in Tabelle 7.3 zusammengestellten Relationen.

Tabelle 7.3: Anteile von Pflegeverhältnissen mit ausländischen Kindern und mit Kindern mit alleinerziehendem Elternteil an allen Tagespflegeverhältnissen (Kinder unter 6 Jahren), differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in %

	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
Ausländische Kinder	20,0	7,4	11,6	16,5
Kinder mit alleinerziehendem Elternteil	37,0	37,6	41,9	39,6

Mit im Bundesdurchschnitt 16,5 % liegt der Anteil ausländischer Kinder an den Vorschulkindern in Tagespflege etwas höher als der Anteil ausländischer Kinder an allen Kindern im Vorschulalter mit 12 % (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1990a). Der höhere Anteil in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte (20 %) läßt dabei nicht zwingend auf eine Überrepräsentanz speziell in den Großstädten schließen, da hier auch der Anteil der Ausländerkinder generell höher liegt. Der Tabelle läßt sich weiter entnehmen, daß rund 4 von 10 Tagespflegekindern einen alleinerziehenden Elternteil haben. Dies ist eine deutliche Überrepräsentanz, denn der Anteil der Kinder mit alleinerziehendem Elternteil an allen unter Sechsjährigen beläuft sich auf ca. 10 % (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1990a). Die beachtliche Überrepräsentanz deutet darauf hin, daß die Tagespflege - ähnlich der Gruppenbetreuung für die unter Dreijährigen - primär ein Betreuungsangebot für soziale Not-situationen darstellt.

7.2 Bestand an Tagespflegestellen: Ausländische Pflegeeltern und Mehrkindpflegestellen

Neben den Tagespflegeverhältnissen wurden die Jugendämter auch um Auskunft zu den in ihrem Zuständigkeitsbereich vorhandenen Tagespflegestellen gebeten. Auf die Frage nach der Nationalität des Inhabers der Pflegeerlaubnis gaben die Jugendämter im Bundesdurchschnitt einen Anteil von 6,7 % ausländischen Pflegeerlaubnisinhabern an. In den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte beläuft sich der Anteil auf 10,1 %, in denen kreisangehöriger Städte auf 1,7 % und in denen der Landkreise auf 3,6 %. Geht man davon aus, daß allen ausländischen Inhabern einer Pflegeerlaubnis nur Kinder mit derselben Muttersprache zugewiesen werden, dann wird deutlich, daß ein großer Teil der ausländischen Kinder mit Tagespflege nicht in einem muttersprachlichen Milieu betreut wird. Unter dem Gesichtspunkt des Spracherwerbs und der kulturellen Identitätsfindung dürfte dies für zahlreiche ausländische Kinder eine eher belastende Situation darstellen.

Seit mehreren Jahren haben sich Tagespflegestellen entwickelt, in denen nicht nur einzelne Tagespflegekinder, sondern - in sogenannten Großpflegestellen - bis zu 5 oder mehr Tagespflegekinder gleichzeitig betreut werden. Die Tabelle 7.4 gibt den Anteil der in Tagespflege betreuten Vorschulkinder nach der Größe der Tagespflegestellen wieder.

Tabelle 7.4: Kinder (unter 6 Jahren) in Tagespflege nach Größe der Pflegestelle. Angaben in %

1 Pflege-kind	2 Pflege-kinder	3 Pflege-kinder	4 Pflege-kinder	5 und mehr Pflegekinder
52,1	29,6	9,0	3,9	5,4

Die Tabelle zeigt, daß gut die Hälfte der Kinder in einer Tagespflegestelle betreut werden, in der sie das einzige Pflegekind darstellen. Dies schließt nicht aus, daß in der Pflegestelle noch weitere Kinder, solche der aufnehmenden Familie, anwesend sind. Letzteres dürfte sogar eher die Regel sein. Knapp 30 % der Vorschulkinder in Tagespflege befin-

den sich in einer Stelle mit 2 Pflegekindern, die restlichen knapp 20 % in sogenannten Großpflegestellen, unter denen hier Stellen mit 3 oder mehr Pflegekindern verstanden werden. Vergleichszahlen aus früheren Jahren sind uns bislang nicht bekannt geworden, so daß die Frage, ob die Angaben eine Tendenz der Zunahme von Großpflegestellen anzeigen, hier offen bleiben muß. Allerdings haben sich nach Einschätzung der Jugendämter gewisse Veränderungen ergeben (s.u.).

7.3 Tagespflegestellen: Bedarf, Werbung und Stützung

Die vorhandenen Tagespflegestellen scheinen bei weitem nicht den in den Jugendamtsbereichen bestehenden Bedarf zu decken. Auf die Frage, für wie viele Kinder im vorschulischen Alter (unter 6 Jahren) gegenwärtig um einen Platz in der Tagespflege nachgesucht wird, ergaben sich die in der Tabelle 7.5 wiedergegebenen Werte.

Tabelle 7.5: Fehlende Plätze in der Tagespflege für unter sechsjährige Kinder, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Absolute Werte und Angaben in %

	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
Fehlende Plätze	6.650	500	2.040	9.190
Anteil für unter dreijährige Kinder	83,0 %	63,7 %	58,4 %	76,5 %
Anteil für drei- bis unter sechsjährige Kinder	17,0 %	36,4 %	41,6 %	23,5 %

Nach den Angaben der Jugendämter beläuft sich der Fehlbestand in der Tagespflege für Kinder im Vorschulalter in der Bundesrepublik auf gut 9.000 Plätze. Drei Viertel des Fehlbedarfs (76,5 %) beziehen sich dabei auf die unter dreijährigen Kinder. Von den Jugendämtern kreisfreier Städte wird der Fehlbedarf mit 6.650 Plätzen gut dreimal so hoch angegeben wie von den Landkreisjugendämtern mit 2.040 Plätzen. Dieses Datum muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte fast eineinhalbmal so viele Tagespflegeverhältnisse für Kinder im Vorschulalter wie in den Landkreisjugendämtern schon bestehen (vgl. Tabelle 7.2), zugleich die Anzahl der Kinder im Vorschulalter aber in den Landkreisen fast doppelt so hoch liegt wie in den kreisfreien Städten. Es erscheint angesichts dieser Relationen unwahrscheinlich, daß der deutlich höhere Bestand und der von den Jugendämtern deutlich höher angesetzte unbefriedigte Bedarf in den kreisfreien Städten nur eine andere Klientel mit anderen Lebenslagen widerspiegelt. Als eine weitere Erklärung scheint es vielmehr plausibel, daß in den Landkreisjugendämtern eine größere Distanz zu den Betreuungsbedürfnissen von Familien besteht und ein entsprechender Bedarf von den Jugendämtern nicht wahrgenommen wird, möglicherweise - aus demselben Grund - von Eltern auch nicht artikuliert wird.

Die Hälfte der Jugendämter wirbt aktiv um Tagespflegepersonen, wie aus der Tabelle 7.6 ersichtlich, die andere Hälfte weist hier keinerlei Aktivitäten auf.

Tabelle 7.6: Jugendämter, die aktiv um Tagespflegepersonen werben, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in % (absolute Werte in Klammern)

Aktive Werbung	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
nein	36,5	53,3	53,6	49,9 (240)
ja	63,5	46,7	46,4	50,1 (241)

Im Durchschnitt gibt es keine Unterschiede zwischen den Jugendämtern kreisangehöriger Städte und denen von Landkreisen. Demgegenüber wird von Jugendämtern kreisfreier Städte (fast zwei Dritteln dieser Jugendämter) deutlich häufiger um Tagespflegepersonen geworben. Von den Jugendämtern, die werben, wird eine Vielfalt von Aktivitäten entfaltet. Diese lassen sich, in der Reihenfolge der Häufigkeit der Nennungen, wie folgt gruppieren:

- Werbung über öffentliche Medien: Anzeigen in Zeitungen, Artikel im Lokalteil, Zeitungsbeilagen, allgemeine Presseinformationen, Regionalfunk und -fernsehen;
- Herstellung und Verbreitung von eigenem Werbematerial, Werbeveranstaltungen: Plakataktionen, Broschüren, Faltblätter, Handzettel, Preisausschreiben, Pflegeelternbriefe, Stadteilfeste, Stand auf Wochenmärkten;
- Vorträge und Gesprächskreise in Bildungseinrichtungen: Veranstaltungen in der Volkshochschule, Gesprächsabende in Familienbildungsstätten, Informationsveranstaltungen in Mütterschulen;
- Informelle Information und Werbung: Unterstützung von Mund-zu-Mund-Werbung, Werbung über existierende Pflege-

- stellen und Pflegeelternabende, persönliche Ansprache; Information und Werbung über sonstige Einrichtungen: Kindergarten, Pfarramt, Mutter-Kind-Gruppen, Aushänge an verschiedenen Stellen in der Kommune.

Die meisten Jugendämter gehen davon aus, daß neben den "offiziellen" eine erhebliche Anzahl von nicht gemeldeten Tagespflegeverhältnissen besteht. Die Anzahl dieser nach den Angaben der Jugendämter hochgerechneten nicht gemeldeten Tagespflegeverhältnisse enthält die Tabelle 7.7.

Tabelle 7.7: Von den Jugendämtern geschätzte Anzahl nicht gemeldeter Tagespflegestellen (ohne Altersdifferenzierung der Kinder), differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt

	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
Nicht gemeldete Tagespflegeverhältnisse	11.800	4.500	11.200	27.500

Nach Schätzungen der Jugendämter entspricht die Anzahl der nicht gemeldeten Tagespflegeverhältnisse mit 27.500 ziemlich genau derjenigen der gemeldeten (28.760, vgl. Tabelle 7.2). Dieses Verhältnis von 1 : 1 fand sich auch in unserer zur Jugendamtsbefragung parallelen Mütterbefragung (TIETZE/ROSSBACH/JACOBS 1993). Differenziert man die nicht gemeldeten Tagespflegeverhältnisse nach Jugendamtstypen und berücksichtigt zugleich die hier jeweils gegebene Anzahl der gemeldeten Tagespflegeverhältnisse (vgl. Tabelle 7.2), dann deutet sich als Tendenz an, daß in den Landkreisen relativ (bezogen auf die gemeldeten Tagespflegeverhältnisse) häufiger nicht gemeldete Tagespflegeverhältnisse bestehen als in den städtischen Jugendamtsbereichen.

Die Jugendämter wurden auch danach gefragt, ob es bei den gemeldeten Tagespflegeverhältnissen in ihrem Zuständigkeitsbereich einen vom Jugendamt organisierten bzw. angeleiteten Zusammenschluß von Tagespflegeeltern gibt. Im Bundesdurchschnitt verneinen 87,5 % aller Jugendämter diese Frage, d.h., mit 12,5 % gibt es nur bei jedem 8. Jugendamt eine solche Unterstützung. Die im Zuge des Tagesmüttermodells des Deutschen Jugendinstituts in den 70er Jahren entfalteten und von der Arbeitsgemeinschaft Tagesmütter weiter getragenen Initiativen (vgl. BMJFG 1980, BLÜML 1991) haben damit bei den Jugendämtern bislang nur bedingt Resonanz gefunden. Allerdings ist bei der großen Anzahl von Jugendämtern, die einen Zusammenschluß von Tagespflegeeltern nicht organisieren oder unterstützen, eine bestimmte Anzahl gegeben, die eine solche Maßnahme in der Zukunft planen, bzw. bei denen eine entsprechende Organisation in Eigeninitiative der Tagespflegeeltern gegeben ist.

Die Jugendämter, die sich aktiv um einen Zusammenschluß der Pflegeeltern bemühen, tun dies auf verschiedene Weise. Eine häufige Form besteht in regelmäßigen Gesprächskreisen, die durch eine Fachkraft angeleitet und betreut werden. Andere Jugendämter laden von Fall zu Fall zu entsprechenden Gesprächsabenden ein. Weitere Jugendämter haben teils alleine, teils in Verbindung mit freien Trägern Vereine gegründet, deren Aufgabe die Unterstützung von Pflegeeltern ist.

7.4 Trends in der Tagespflege

Wie bei den institutionellen Betreuungsangeboten wurden die Jugendämter auch im Hinblick auf die Tagespflegeverhältnisse für Kinder im Vorschulalter nach trendhaften Veränderungen während der letzten 2 Jahre gefragt. Die diesbezüglichen Angaben sind in der Tabelle 7.8 wiedergegeben.

Im Bundesdurchschnitt sind danach bei 3 von 10 Jugendämtern (29,3 %) keine trendhaften Veränderungen zu verzeichnen; bei kaum einem Jugendamt ist eine Abnahme der Pflegeverhältnisse gegeben. 7 von 10 Jugendämtern haben in den letzten 2 Jahren einen Trend zur Zunahme von Tagespflegeverhältnissen für Vorschulkinder zu verzeichnen. Die Differenzierung nach Jugendamtstypen zeigt zwar leicht

Tabelle 7.8: Jugendämter nach Veränderungen bei der Anzahl von Tagespflegeverhältnissen (Kinder im Vorschulalter) während der letzten 2 Jahre, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt.
Angaben in % (absolute Werte in Klammern)

Tagespflege- verhältnisse	Jugendamtstyp			Bundes- durch- schnitt
	Kreis- freie Städte	Kreis- angehörige Städte	Land- kreise	
Abnahme	1,5	2,3	1,8	1,9 (9)
Keine Veränderung	23,1	27,3	33,4	29,3 (141)
Zunahme	75,4	70,4	64,8	68,8 (331)

unterschiedliche Tendenzen in dem Sinn, daß bei den Jugendämtern kreisfreier Städte, gefolgt von denen kreisangehöriger Städte, eine Zunahme häufiger vorkommt als in den Jugendamtsbereichen der Landkreise. Jedoch gilt für alle Jugendamtstypen ein ausgeprägter Trend der Zunahme von Tagespflegeverhältnissen für Vorschulkinder. Man wird in diesen Tendenzen einen Hinweis auf den Nachfragedruck nach Betreuungsplätzen, speziell für jüngere Kinder, sehen können.

Auf die weitere Frage, ob sich die Anzahl der Mehrkindpflegestellen (Tagespflegestellen mit 2 bis 5 oder mehr Pflegekindern) in den letzten beiden Jahren im Sinne eines Trends verändert hat, ergeben sich die in der Tabelle 7.9 dargestellten Verhältnisse.

Bei 4 von 5 Jugendämtern (81,5 %) ist im Bundesdurchschnitt kein Trend bezüglich der Mehrkindpflegestellen zu verzeichnen. Bei den verbleibenden Jugendämtern kommt dreimal so häufig eine Zunahme wie eine Abnahme von Mehrkindpflegestellen vor. Die Differenzierung nach Jugendamtstypen zeigt hier jedoch gravierende Unterschiede:

Tabelle 7.9: Jugendämter nach Veränderungen in der Anzahl von Mehrkindpflegestellen während der letzten 2 Jahre, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in % (absolute Werte in Klammern)

Mehrkindpflege- stelle	Jugendamtstyp			Bundes- durch- schnitt
	Kreis- freie Städte	Kreis- angehörige Städte	Land- kreise	
Abnahme	1,5	0	6,3	4,6 (22)
Keine Veränderung	23,1	81,0	87,4	81,5 (392)
Zunahme	75,4	19,0	6,3	13,9 (67)

Der Trend zur Zunahme von Mehrkindpflegestellen ist damit vorzugsweise ein (groß-)städtisches Phänomen. 3 von 4 Jugendämtern kreisfreier Städte verzeichnen einen solchen Trend während der letzten 2 Jahre. Bei den Jugendämtern kreisangehöriger Städte ist dieser Trend deutlich seltener gegeben, bei den Landkreisjugendämtern läßt sich überhaupt kein Trend dieser Art ausmachen. Man wird in dem ausgeprägten Trend zu Mehrkindpflegestellen in den kreisfreien Städten teils einen Hinweis auf den hier besonderen Nachfragedruck nach Tagespflegeverhältnissen sehen können, vielleicht aber auch einen Hinweis darauf, daß von einem gewissen Schwellenwert an eine quantitative Ausweitung am ehesten über eine Vergrößerung der Pflegestellen zu erreichen ist bzw. über diese Form der Ausweitung die Zahl der Pflegestellen für das Jugendamt überschaubar und handhabbar bleibt.

Den Fragenkomplex trendhafter Veränderungen abschließend, wurden die Jugendämter danach gefragt, ob sich nach ihren Erfahrungen die Einführung des Erziehungsgeldes auf die Tagespflege von Kindern unter 3 Jahren in ihrem Zuständigkeitsbereich ausgewirkt hat. Zum

Zeitpunkt der Befragung wurde das Erziehungsgeld für 1 Jahr gewährt. Die Antworten sind in der Tabelle 7.10 dargestellt. Wie ersichtlich, bejaht im Bundesdurchschnitt knapp die Hälfte der Jugendämter (45 %) die Frage; 55 % bemerken keine Veränderung.

Tabelle 7.10: Auswirkungen des Erziehungsgeldes auf die Tagespflege von unter dreijährigen Kindern, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in %

	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
Auswirkungen	64,5	43,0	37,7	45,0
Keine Auswirkungen	35,5	57,0	62,3	55,0

Allerdings ergeben sich bei den einzelnen Jugendamtstypen unterschiedliche Tendenzen in dem Sinne, daß fast zwei Drittel (64,5 %) der Jugendämter kreisfreier Städte, jedoch nur ein gutes Drittel (37,7 %) der Jugendämter in den Landkreisen solche Veränderungen registrieren.

Ein beachtlicher Teil der Jugendämter, die keinen Einfluß der Erziehungsgeld- (und Erziehungsurlaubs-)regelungen auf die Tagespflege registrieren, weist in seinen Erläuterungen auf die insgesamt geringe Anzahl von Tagespflegeverhältnissen in seinem Zuständigkeitsbereich hin, die eine Tendaussage nicht erlaubten. Von den Jugendämtern, die Veränderungen bei der Tagespflege aufgrund des Erziehungsgeldes bemerken, werden als häufigste Veränderungen angeführt,

- daß es kaum noch Tagespflegeverhältnisse für Kinder unter 1 Jahr gebe,

- daß aber nach der Vollendung des 1. Lebensjahres die Tagespflege verstärkt nachgesucht werde.

Einzelne Jugendämter modifizieren diese generelle Aussage dahingehend,

- daß bei ehelichen Kindern bis zu 1 Jahr eine Abnahme der Tagespflegeunterbringung festzustellen sei, bei nichtehelichen Kindern der Trend hin zur Tagespflegebetreuung aber auch bei den Jüngsten weiter bestehe.

Schließlich haben einige wenige Jugendämter die Einführung des Erziehungsgeldes zum Anlaß genommen, bei Tagespflegeverhältnissen für Kinder im "Erziehungsgeldalter" prinzipiell keine Kosten mehr zu übernehmen.

7.5 Kostenaspekte

Einen Überblick über die "Betriebskosten" bei der Tagespflege - analog zu den Betriebskosten bei institutioneller Betreuung - zu gewinnen, ist über eine Jugendamtsbefragung prinzipiell nicht möglich. Eine solche Zielstellung würde eine detaillierte Kostenanalyse bei den Tagespflegestellen selbst voraussetzen, um die hier tatsächlich anfallenden Kosten zu bestimmen und die Anteile der verschiedenen Kostenträger zu ermitteln. Untersuchungen dieser Art sind bislang nicht bekannt geworden, obwohl sie für eine weitere Ausleuchtung des Feldes sehr zu wünschen wären. Über die Jugendamtsbefragung lassen sich lediglich die Leistungen (und damit Kostenbeteiligungen) des Jugendamts ermitteln, und dies beschränkt auf die Fälle, in denen das Jugendamt überhaupt kostenmäßig an den Tagespflegeverhältnissen beteiligt ist. Was Eltern, die alleine die Zahlungen für die Tagespflege ihres Kindes aufbringen, bzw. was Eltern zusätzlich zu den Zahlungen des Jugendamts an die Tagespflegestelle (schwarz) zahlen, ist den Jugendämtern nicht bekannt. Die Fragen zu Kostenaspekten beschränken sich daher im Kern auf die Tagespflegeverhältnisse bei Vorschulkindern, bei denen das Jugendamt kostenmäßig beteiligt ist bzw. die nach den jeweils geltenden Regeln erforderlichen Zahlungen an die Tagespflegestelle voll übernimmt.

Die finanziellen Leistungen der Jugendämter an die Pflegestellen fallen traditionell recht unterschiedlich aus (vgl. NDV 1991, S. 1; TAGESMÜTTER-PFLEGEELTERN 1992, S. 12ff.). Prinzipiell setzen sie sich aus 2 Komponenten zusammen, einem Pflegegeld für das in Pflege genommene Kind und einem Erziehungsbeitrag. Die Höhe des Pflegegeldes bei der Tagespflege wird dabei üblicherweise (in Abhängigkeit von der täglichen Dauer) als ein bestimmter Anteil der Leistungen bei Vollzeitpflege festgelegt. Eine bundesweit beachtete Richtschnur für Festsetzungen der Leistungen bilden die entsprechenden Empfehlungen des DEUTSCHEN VEREINS FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE. Zum Zeitpunkt der Befragung waren die 1977 verabschiedeten Empfehlungen mit ihrer jährlichen Fortschreibung gültig (vgl. NDV 1977, S. 96f.). Danach wurde das Pflegegeld "für Kinder in einfachen Lebensverhältnissen in Anlehnung an einen Warenkorb (für die Bemessung des entsprechenden Sozialhilfesatzes, Anm. der Verf.), für Kinder in Familien mit mittlerem und hohem Einkommen anhand der laufenden Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes ermittelt. Es wurde jährlich unter Zugrundelegung des Durchschnitts des Preisindex für Kinder in einfachen Lebensverhältnissen und der Preisindizes für mittlere und gehobene Verbrauchergruppen fortgeschrieben" (NDV 1991, S. 1). Zusätzlich sahen die Empfehlungen einen über die Jahre nicht dynamisierten Erziehungsbeitrag in Höhe von 100 DM pro Monat vor.

Im Jahre 1990 betrugen nach diesen Empfehlungen die Leistungen für ein null- bis elfjähriges Kind in Vollzeitpflege 588 DM an Pflegegeld plus 100 DM an Erziehungsbeitrag monatlich. Ab 1991 empfiehlt der Deutsche Verein auf der Grundlage eines neuen, die Bestimmungen des KJHG aufnehmenden Berechnungsmodells für Kinder bis zum vollendeten 7. Lebensjahr einen Pauschalbetrag von 928 DM, bestehend aus 628 DM für materielle Aufwendungen und 300 DM für Kosten der Erziehung (NDV 1991, S. 1). Die Höhe des Tagespflegegeldes soll sich an 60 % des Satzes für die Vollzeitpflege orientieren, wobei nach dem zeitlichen Umfang der jeweiligen Tagespflege differenziert werden soll. Konkret wird bei einer acht- bis zwölfstündigen Tagespflege eines Kindes im Vorschulalter ein Tagespflegegeld von 557 DM pro Monat empfohlen (NDV 1992, S. 178ff.).

Zum Zeitpunkt der Befragung war die Tagespflege in keinem Bundesland landesgesetzlich geregelt. Einschlägige landesgesetzliche Regelungen werden jedoch in jüngster Zeit im Gefolge des KJHG (vgl. besonders §§ 23 und 24) erlassen, indem in manchen Bundesländern die Tagespflege, speziell im Hinblick auf die unter Dreijährigen, nun der Betreuung in Tageseinrichtungen zumindest partiell gleichgestellt wird und ein Wandel ihres Charakters von einem Instrument der erzieherischen Hilfe zu einem solchen der Förderung des Kindes (vgl. MÜNDER u.a. 1991, S. 128f.) zu verzeichnen ist. Dementsprechend wird in mehreren neuen Kindertagesstättengesetzen der Länder (bzw. in Entwürfen zu solchen Gesetzen) die Tagespflege als Betreuungsangebot neben die institutionellen Betreuungsangebote gestellt, mit Förderungsregelungen z.T. analog zu denen für Tageseinrichtungen.

So regelt das Kindertagesstättengesetz vom 12. Dezember 1991 in Schleswig-Holstein in einem eigenen Abschnitt den Bereich der Tagespflege. Danach werden anerkannte Tagespflegestellen "durch Teilnahmebeiträge oder Gebühren, Eigenleistungen des Trägers und Zuschüsse der Gemeinden sowie des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und des Landes" finanziert (§ 30 Abs. 1). Wird die Tagespflege in Anstellung bei einem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder bei einem anerkannten Träger der freien Jugendhilfe ausgeführt, so gewährt das Land Zuschüsse in Höhe von 20 % der angemessenen Personalkosten (vgl. §§ 28, 30 sowie 25 Abs. 4).

In ähnlicher Weise bestimmt das schon vor dem Inkrafttreten des KJHG erlassene saarländische Gesetz Nr. 1258 zur Förderung von Kinderkrippen und Kinderhorten vom 29. November 1989 eine Förderung von Tagespflegeplätzen analog zu der in Einrichtungen, wobei aber von Ausnahmesituationen ausgegangen wird: "In Ausnahmefällen können zur besseren Versorgung, insbesondere in ländlichen Regionen, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf Wunsch der Erziehungsberechtigten auch Einzelpersonen oder andere Formen der selbstorganisierten Hilfe mit der Tagesbetreuung von Kindern betrauen" (ebd. § 26). Die anfallenden Personal- und Sachkosten werden nach § 23 gefördert, d.h. durch Beiträge der Eltern, durch Trägeranteil, Zuschüsse der Gebietskörperschaft, bei der das Jugendamt eingerichtet ist, und durch Zuschüsse des Landes, wobei das Land einen Zuschuß von 25 % der Personalkosten gewährt.

Das Zweite Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - Kindertagesstättengesetz (Kita-Gesetz) vom 10 Juni 1992 in Brandenburg behandelt die Tagespflege den institutionellen Formen der Tagesbetreuung gegenüber gleichwertig. Elternbeiträge sind entsprechend den Beiträgen in anderen Einrichtungen zu leisten. Darüber hinausgehende Kosten werden der Tagespflegeperson vom örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erstattet (ebd. §§ 17 u. 18).

Ebenfalls eine Gleichbehandlung der Tagespflege gegenüber der institutionellen Tagesbetreuung sieht der Entwurf der CDU-Fraktion in Thüringen zu einem Kinder- und

Jugendhilfe-Ausführungsgesetz - KJHAG vor. Die Kostenregelung bezüglich der Elternbeiträge und der Landeszuschüsse entsprechen den Regelungen für andere Tageseinrichtungen (vgl. TAGESMÜTTER-PFLEGEELTERN 1992, S. 6f.).

Eine nur teilweise Gleichstellung der Tagespflege mit den anderen Kindertageseinrichtungen sieht das Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen im Freistaat Sachsen vom 3. Juli 1991 vor, da sie neben der Förderung des Wohls des Kindes auch als Nothilfe zur bedarfsgerechten Ausgestaltung an Tagesbetreuungsplätzen dient. Das Gesetz enthält im übrigen nur Rahmenrichtlinien hinsichtlich der Kostenregelung, die im Einzelfall der Spezifizierung bedürfen (ebd. § 18).

Allerdings gibt es auch mehrere Länder, die die Tagespflege nicht in die neuen Kindertagesstättengesetze aufgenommen haben. So wird in dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder vom 16. Dezember 1992 in Niedersachsen die Tagespflege lediglich als Alternative bei Mangel an Plätzen in anderen Tageseinrichtungen erwähnt (ebd. § 12 Abs. 3), ohne daß weitere Bestimmungen getroffen werden. Ebenfalls lediglich erwähnt als eine Form der Tagesbetreuung ohne weitere Bestimmungen wird die Tagespflege im Kindertagesstättengesetz für Rheinland-Pfalz vom 15 März 1991. Unerwähnt bleibt die Tagespflege im Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder - GTK vom 29. Oktober 1991 in Nordrhein-Westfalen und im Ausführungsgesetz zum KJHG des Landes Bremen (Brem AGKJHG vom 17. September 1991 [GBl. S. 318]).

In der Jugendamtsbefragung sollten die Jugendämter Auskunft zu 2 Kostenaspekten geben:

- Zum einen wurden die Jugendämter gebeten, die Anzahl der (gemeldeten) Tagespflegeverhältnisse zu benennen, die vom Jugendamt bezuschußt bzw. nicht bezuschußt werden.
- Zum anderen sollten die Jugendämter im Falle voller Kostenübernahme durch das Jugendamt die Höhe des monatlichen Tagespflegegeldes in Verbindung mit der gegebenen Betreuungsdauer angeben.

Die Angaben zu den Tagespflegeverhältnissen, die nicht vom Jugendamt bezuschußt werden (Selbstzahler), sind in der Tabelle 7.11 wiedergegeben.

Danach sind im Bundesdurchschnitt 45,5 % aller Tagespflegestellen Selbstzahler-Pflegestellen, d.h., das Jugendamt zahlt hier keinerlei Zuschuß.²⁴ Die Differenzierung nach Jugendamtstypen zeigt, daß der Anteil der Selbstzahler-Pflegestellen in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte (35,7 %) deutlich niedriger liegt als in denen kreis-

Tabelle 7.11: Anteil der Selbstzahler (ohne Bezuschussung durch das Jugendamt) an Tagespflegeverhältnissen bei Kindern der verschiedenen Altersgruppen, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt. Angaben in % (absolute Werte in Klammern)

Tagespflegeverhältnisse bei Kindern	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
unter 3 Jahren	34,7	44,7	58,9	43,9 (6.230)
3 bis unter 6 Jahren	36,3	49,0	63,3	50,0 (4.470)
0 bis 16 Jahren insgesamt	35,7 (5.080)	45,8 (1.490)	57,8 (6.520)	45,5 (13.090)

gehöriger Städte (45,8 %) und in diesen wiederum niedriger als in den Landkreisen (57,8 %). Diese Relation ist insofern überraschend, als bei der sehr viel geringeren Versorgung mit Tagespflegestellen in den Landkreisen gegenüber den (groß-)städtischen Regionen angenommen werden könnte, daß die Tagespflegestellen hier nach noch strengerer Notlagenindikation bereitgestellt werden und dementsprechend häufiger eine Kostenbeteiligung des Jugendamts gegeben wäre. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall: Die Kosten der Tagespflegestellen werden dort, wo diese in größerer Zahl bereitgestellt werden, häufiger vom Jugendamt übernommen bzw. bezuschußt. Besonders ausgeprägt ist diese Tendenz bei den Tagespflegeverhältnissen für die unter dreijährigen Kinder in den kreisfreien Städten, in denen fast zwei

²⁴Eine vom Deutschen Jugendinstitut in der 2. Hälfte der 70er Jahre an einer kleineren Stichprobe durchgeführte Jugendamtsbefragung ergab, daß das Jugendamt in 37 % kostenmäßig nicht an den Tagespflegeverhältnissen beteiligt war (vgl. BMJFG 1980, S. 376). Dies ist größtmäßig ein ähnlicher Anteil wie in unserer Befragung. Die (nicht sehr großen) Unterschiede von 8,5 % dürften eher auf Stichprobenfehler zurückgehen als einen epochalen Trend anzeigen.

Drittel (65,3 %) keine Selbstzahler-Pflegestellen sind, also vom Jugendamt bezuschußt oder getragen werden. Man wird hierin ein Indiz dafür sehen können, daß die Anerkennung der Tagespflege als Fördereinrichtung für Kinder hier weiter fortgeschritten ist und dementsprechend eine finanzielle Förderung durch das Jugendamt - wie bei den institutionellen Betreuungsangeboten üblich - häufiger als selbstverständlich angesehen wird. Im übrigen gilt für alle 3 Jugendamtstypen - wenn auch auf unterschiedlichem Niveau - in gleicher Weise, daß der Anteil der Selbstzahler bei Tagespflegeverhältnissen für unter dreijährige Kinder leicht niedriger liegt als für Kinder im Kindergartenalter.

Die lokalen Unterschiede, was die Beteiligung der Jugendämter an den Kosten der Tagespflege anbelangt, werden noch deutlicher bei einer Betrachtung auf Jugendamtsebene, wie sie der Tabelle 7.12 zugrunde liegt.

Tabelle 7.12: Extremgruppen von Jugendämtern nach Anteilen der Selbstzahler bei Tagespflegeverhältnissen bei unter dreijährigen Kindern sowie Versorgungsquoten.
Angaben in %

	Selbstzahlerquoten	Versorgungsquoten
Obere 20% (JÄ mit höchstem Anteil an Selbstzahlern)	100,0	0,3
Untere 20% (JÄ mit niedrigstem Anteil an Selbstzahlern)	27,5	1,3

Der Anteil der Selbstzahler an den jeweils vorhandenen Tagespflegeverhältnissen für Kinder schwankt zwischen 0 und 100 % (ohne Tabelle). Die 20 % Jugendämter mit dem höchsten Anteil an Selbstzahlern weisen eine Selbstzahlerquote von 100 % auf. Demgegenüber beläuft sich die Selbstzahlerquote bei den 20 % Jugendämtern mit dem niedrigsten Anteil auf durchschnittlich lediglich 27,5 %. Zugleich zeigt sich, daß die oberen 20 % Jugendämter im Durchschnitt eine deutlich nied-

rigere Versorgung mit Tagespflegeverhältnissen aufweisen (0,3 %) als die unteren 20 % Jugendämter (1,3 %). Auch was die Zusammensetzung nach Jugendamtstypen anbelangt, ergibt sich ein auffälliges Muster für zumindest eine der beiden Extremgruppen (ohne Tabelle): Während in der Extremgruppe der Jugendämter mit der höchsten Selbstzahlerquote alle 3 Jugendamtstypen etwa gleich häufig vertreten sind, sind bei den 20 % Jugendämtern mit der geringsten Selbstzahlerquote die Jugendämter kreisfreier Städte deutlich überrepräsentiert. Über die Hälfte aller Jugendämter kreisfreier Städte findet sich in dieser Extremgruppe mit der geringsten Selbstzahlerquote.

Zusammenfassend läßt sich im Hinblick auf die in Tabelle 7.12 enthaltenen Ergebnisse festhalten: Offensichtlich werden auf der Ebene der einzelnen Jugendämter sehr unterschiedliche Strategien, was die Handhabe der Tagespflege durch die Jugendämter anbelangt, verfolgt - Strategien, hinter denen unterschiedliche jugendhilfepolitische Auffassungen vermutet werden können. Auf der einen Seite finden sich - meist (groß-)städtische - Jugendämter mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Tagespflegeverhältnissen für Kinder im Vorschulalter und einer häufigen Kostenbeteiligung durch das Jugendamt, auf der anderen Seite gibt es die Extremgruppe von 20 % Jugendämtern mit einer vergleichsweise seltenen Kostenbeteiligung bzw. Kostenübernahme durch das Jugendamt und gleichzeitig relativ wenigen Plätzen. Aus der Sicht von Eltern bedeutet die letztgenannte Situation eine doppelte Benachteiligung: Es gibt anteilsmäßig wenig Tagespflege für Kinder im Vorschulalter, und für die wenigen Tagespflegeplätze müssen die Eltern finanziell überproportional häufig ganz alleine aufkommen.

Der großen Spannbreite in der Kostenbeteiligung der Jugendämter korrespondiert eine nicht minder große Variation, was die Höhe der monatlichen Zahlungen für die Tagespflege anbelangt, wenn die Kostenübernahme vollständig durch das Jugendamt erfolgt. Die Variationsbreite der monatlichen Zahlungen durch die Jugendämter ist - in der Differenzierung nach Bundesländern - in der Tabelle 7.13 aufgeführt. Zugleich enthält die Tabelle die Spannbreite der täglichen Betreuungsdauer bei den Tagespflegeverhältnissen.

Tabelle 7.13: Monatliche Leistungen der Jugendämter pro Tagespflegeplatz (Kinder im Vorschulalter) bei voller Kostenübernahme sowie tägliche Dauer der Tagespflege, differenziert nach Bundesländern

	Satz des Jugendamtes bei voller Kostenübernahme			Tägliche Betreuungszeit, auf die sich der Kostensatz bezieht, in Stunden		
	Min.	\bar{x}	Max.	Min.	\bar{x}	Max.
Baden-Württemberg	-	370	-	8	8,2	10
Bayern	240	333	520	6	8,8	14
Berlin	293	463	546	5	7	9
Bremen	-	304	-	-	8	-
Hamburg	-	420	-	-	6	-
Hessen	366	477	556	7	8,4	10
Niedersachsen	245	334	420	5	7,6	9
Nordrhein-Westfalen	220	358	700	4	8,2	14
Rheinland-Pfalz	220	314	360	6	8,3	10
Schleswig - Holstein	330	337	350	8	8,7	9
Bundesdurchschnitt	220	360	700	4	8,2	14

Im Bundesdurchschnitt liegen die Sätze der Jugendämter für die Tagespflege bei knapp 360 DM im Monat. Dieser Satz bezieht sich auf eine tägliche Betreuungszeit von durchschnittlich gut 8 Stunden (8,2 Std.). Auf der Länderebene ergeben sich größere Unterschiede bei den durchschnittlichen Kostensätzen, die bis zu rund 150 % aus-

machen. So belaufen sich die durchschnittlichen Kostensätze in Bremen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein auf Beträge zwischen 304 und 337 DM pro Monat, die in Berlin, Hamburg und Hessen auf 420 bis 477 DM pro Monat, und zwar bei jeweils ähnlicher täglicher Betreuungsdauer. Zugleich zeigt sich eine beachtenswerte Streubreite der Kostensätze von Jugendamt zu Jugendamt jeweils innerhalb desselben Bundeslandes, für die allerdings auch unterschiedliche Zeiten, was die tägliche Betreuungsdauer anbelangt, eine Rolle spielen dürften (zu den bezüglich der Betreuungsdauer "bereinigten" Kostensätzen vgl. Tabelle 7.14).

Um eine direkte Vergleichbarkeit zu ermöglichen, sind in der Tabelle 7.14 die Kostensätze auf die jeweils zugrundeliegende tägliche Betreuungszeit bezogen. Zusätzlich enthält die Tabelle einen errechneten Kostensatz für die einzelne Betreuungsstunde. Dabei wurde - unter Berücksichtigung der Fünf-Tage-Woche - von 22 Betreuungstagen im Monat ausgegangen.

Tabelle 7.14: Kostensätze bei Tagespflege von Kindern im Vorschulalter, bezogen auf die tägliche Betreuungsdauer sowie auf die einzelne Betreuungsstunde. Jugendamtsebene. Angaben in DM

	Monatlicher Kostensatz bezogen auf tägliche Betreuungsdauer	Kostensatz pro Betreuungsstunde ¹
Max (JA mit höchstem Kostensatz)	109,20	4,96
Obere 20% (JA mit höchsten Kostensätzen)	48,20 bis 109,20	2,19 bis 4,96
Durchschnittlicher Kostensatz	45,12	2,05
Untere 20% (JA mit niedrigsten Kostensätzen)	24,30 bis 33,75	1,10 bis 1,53
Min. (JA mit niedrigstem Kostensatz)	24,30	1,10

¹ Berechnet als:
$$\frac{\text{Monatlicher Kostensatz}}{\text{Tägl. Betreuungsdauer} \times 22 \text{ Tage}}$$

Auf der Ebene der einzelnen Jugendämter ergeben sich Differenzen von über 400 %, wenn man die monatlichen Kostensätze auf die tägliche Betreuungsdauer (Monatsstunden) bzw. auf die einzelne Betreuungsstunde bezieht. Einem Höchstsatz von 109,20 DM in einem

Jugendamt steht ein niedrigstssatz von 24,30 DM in einem anderen gegenüber, wobei der Durchschnittssatz bei 45,12 DM liegt. Noch anschaulicher werden die Relationen, wenn man den Kostensatz für die einzelne Betreuungsstunde mit seiner Spannbreite von 1,10 DM bis 4,96 DM pro Betreuungsstunde berücksichtigt. Im Durchschnitt zahlen die Jugendämter bei voller Kostenübernahme danach 2,05 DM pro Betreuungsstunde an die Tagespflegestelle. Die 20 % Jugendämter mit dem höchsten Kostensatz gewähren dabei zwischen 2,19 DM und 4,96 DM pro Betreuungsstunde, die 20 % Jugendämter mit dem niedrigsten Kostensatz zwischen 1,10 DM und 1,53 DM pro Betreuungsstunde.

Bezogen auf den Kostensatz, den das Jugendamt (rechnerisch) pro Betreuungsstunde gewährt, zeigen sich auch noch bei einer Zusammenfassung der Jugendämter nach Bundesländern bzw. nach Jugendamtstypen erhebliche Differenzen. So beträgt der durchschnittliche Kostensatz, den die Jugendämter pro Betreuungsstunde gewähren (gerundet):

in Baden-Württemberg	2,05 DM
in Bayern	1,75 DM
in Berlin	3,25 DM
in Bremen	1,75 DM
in Hamburg	3,20 DM
in Hessen	2,60 DM
in Niedersachsen	2,05 DM
in Nordrhein-Westfalen	2,10 DM
in Rheinland-Pfalz	1,75 DM
in Schleswig-Holstein	1,75 DM

Dies sind Unterschiede von über 85 %. Demgegenüber fallen die Unterschiede bei einer Gliederung nach Jugendamtstypen eher gering aus. Der durchschnittliche Kostensatz beträgt (gerundet):

in kreisfreien Städten	2,10 DM
in kreisangehörigen Städten	2,05 DM
in Landkreisen	1,95 DM

Zusammenfassend erscheinen 2 Aspekte bezüglich der Kostensätze der Jugendämter von Bedeutung: Zum einen die hohe Variationsbreite, die in dieser Höhe kaum mit unterschiedlichen Niveaus in den allgemeinen Lebenshaltungskosten oder sonstigen verobjektivierbaren Bedingungen erklärt werden kann, zum anderen das absolut gesehen sehr niedrige Niveau bei den Kostensätzen. Beide Momente dürften, sofern ein nachhaltiger Ausbau der Tagespflege angestrebt wird, auf Dauer in dieser Form kaum aufrecht zu erhalten sein.

7.6 Erfahrungen und Bewertungen

In der Jugendhilfe ist bekannt, daß Tagespflegeverhältnisse als nicht-institutionelle Formen der Fremdbetreuung oft nur eine eingeschränkte Stabilität aufweisen und von Abbrüchen bedroht sind. In einer eigenen Untersuchung (vgl. TIETZE/ROSSBACH/JACOBS 1993) erwies sich die Tagespflege als die außerhäusliche Fremdbetreuungsform mit der geringsten Stabilität. In einer Berliner Untersuchung über den Verlauf von mehreren tausend Tagespflegeverhältnissen (vgl. LAEWEN/HEDERVARI/ANDRES 1992) zeigte sich, daß über 40 % der Tagespflegeverhältnisse höchstens 6 Monate Bestand hatten. Die Gründe für die Beendigungen bzw. Abbrüche von Tagespflegeverhältnissen können vielfältiger Art sein (vgl. BMJFG 1980, S. 340ff.; LAEWEN/HEDERVARI/ANDRES 1992, S. 10f.). Sie können in äußeren Faktoren bestehen, etwa darin, daß der familiäre Grund für die Aufnahme eines Fremdbetreuungsverhältnisses entfällt (z.B. Beendigung mütterlicher Erwerbstätigkeit) oder das Kind einen Platz in einer institutionellen Betreuungsform findet. Sie können aber auch darin liegen, daß die Tagespflegestelle aufhört zu existieren, Konflikte zwischen leiblichen Eltern und Tagespflegeeltern auftreten oder Schwierigkeiten beim Kind entstehen. Im Regelfall dürfte der Abbruch von Tagespflegeverhältnissen mit Belastungen für die Kinder verbunden sein.

Nach den Angaben der Jugendämter wurden in dem der Erhebung vorausgegangenen Jahr im Bundesgebiet insgesamt 4.330 Tagespflegeverhältnisse bei Kindern im Vorschulalter (0-6 Jahre) abgebrochen. Bei insgesamt 23.440 Tagespflegeverhältnissen war damit fast jedes 5. Tagespflegekind im Vorschulalter (18,5 %) betroffen. Die Gründe für die Abbrüche verteilen sich wie folgt:

- 32,3 % Veränderungen in der Herkunftsfamilie des Kindes (Arbeitslosigkeit bzw. Berufsaufgabe der Mutter, geänderte Arbeitszeiten, Schwangerschaft der Mutter, Krankheit eines Elternteils, vermehrte Betreuung durch Großeltern, Alleinversorgungsmöglichkeit des Kindes),
- 30,2 % Konflikthaftigkeit des Verhältnisses zwischen Eltern und Pflegeeltern (Streit bzw. Uneinigkeit über organisatorische Angelegenheiten, Höhe des Pflegegeldes oder Erziehungsfragen, durch mangelnde Absprache oder Zusammenarbeit beider Seiten, persönliche Differenzen, beiderseitiges Unverständnis, durch Konkurrenz und Eifersucht zwischen Eltern und Pflegeeltern),
- 12,6 % Veränderungen innerhalb der Pflegefamilie (Schwangerschaft, Arbeitsaufnahme der Pflegemutter, Krankheit, Umzug),
- 6,0 % Probleme in der Pflegefamilie (Erziehungsschwierigkeiten des Pflegekindes, Probleme zwischen eigenen und Pflegekindern, Überforderung der Pflegemutter, unzureichende Betreuung in der Pflegefamilie),
- 3,4 % Probleme in der Herkunftsfamilie (Unzuverlässigkeit, Unpünktlichkeit der Kindeseltern, Nichteinhalten von Vereinbarungen, unangemessene Erwartungen der Kindesmutter bzw. -eltern),
- 1 % äußere Bedingungen (große Entfernung zwischen Wohnung der Eltern und Pflegeeltern, Wechsel in eine näher gelegene Pflegestelle),
- 14,5 % Übernahme bzw. Übergang in eine öffentliche Einrichtung (Krippe, Krabbelstube, Elterninitiative, Kindergarten).

Zusammengenommen machen die Abbruchgründe deutlich, daß die Tagespflege ein Betreuungsverhältnis bildet, dessen Bestand beson-

deren Belastungen und Gefährdungen ausgesetzt ist. Als nicht-institutionelles Angebot erweisen sich die aufnehmenden Pflegestellen zu einem Teil als nicht stabil. Die notwendigerweise gegebene multifunktionale Orientierung von Pflegeeltern bringt es mit sich, daß die Betreuungsfunktion zugunsten anderer Funktionen (z.B. Erwerbstätigkeit), die entsprechend der eigenen Biographie dann in den Vordergrund treten, zurückgestellt werden. Noch häufiger treten bei der Herkunftsfamilie neue Konstellationen auf, die zu einem Abbruch des Pflegeverhältnisses führen. Offensichtlich wird aus der Sicht zahlreicher Herkunftsfamilien die Betreuung des Kindes in einem fremden Haushalt - anders als die institutionelle Betreuung - (noch) als eine Art Notlösung betrachtet, die rückgängig gemacht wird, sobald die dafür ausschlaggebenden Gründe in der Herkunftsfamilie nicht mehr gegeben sind bzw. sich andere Möglichkeiten ergeben. Ein erhebliches Gefährdungspotential für die Stabilität von Tagespflegeverhältnissen resultiert schließlich aus dem besonderen Verhältnis zwischen Herkunftsfamilie und Pflegestelle, das im Hinblick auf erforderliche Abstimmungen und Kooperationen, aber auch aufgrund des potentiellen Konkurrenzverhältnisses um das Kind zwischen Herkunft- und Pflegefamilie besonders sensibel ist. Vor diesem Hintergrund erscheinen externe Vorbereitungs- und Beratungsangebote, pädagogische und organisatorische Stützungsmaßnahmen durch Jugendämter, freie Träger oder einschlägige Vereinigungen, für die es zahlreiche Ansätze gibt (vgl. BMJFG 1980; BLÜML 1991; LAEWEN/HEDERVARI/ANDRES 1992) und die nun auch durch das KJHG (§ 25) angeregt werden, besonders dringlich.

Während die Tagespflegebetreuung bei Kindern im Kindergartenalter meist nur als zeitliche Ergänzung einer zu knappen institutionellen Betreuung oder als Ersatz beim Fehlen eines Kindergartenplatzes betrachtet wird, werden Tagespflege und institutionelle Fremdbetreuung bei unter dreijährigen Kindern häufig als alternativ angesehen bzw. gewertet. Die kritische Bewertung hat dabei eine merkwürdige zeitliche Verschiebung erfahren. Während Mitte der 70er Jahre im Zusammenhang einer erwartbaren Ausdehnung von Tagespflegeverhältnissen (vgl. Tagesmütterprojekt des DEUTSCHEN JUGENDINSTITUTS, BMJFG 1980) diese Form der Fremdbetreuung im Zentrum der Kritik stand (vgl. LIEGLE 1974; PETTINGER 1974; HASSENSTEIN 1974a/b)

und die Krippenerziehung, deren Ausweitung nicht zur Debatte stand, eher unbeachtet blieb, machte der zum großen Teil identische Kritikerkreis die spätestens seit Mitte der 80er Jahre diskutierte Ausweitung institutioneller Erziehung für die unter Dreijährigen zum Gegenstand einer heftigen, auf die Öffentlichkeit zielenden Kritik (vgl. z.B. BENSEL 1991; AKADEMIE FÜR KINDERHEILKUNDE UND JUGENDMEDIZIN 1989; BELLER 1990; PECHSTEIN 1990). Die Heftigkeit der Auseinandersetzungen ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß jeweils familien- und ordnungspolitische Grundüberzeugungen berührt wurden bzw. werden.

Vor diesem Hintergrund der öffentlich ausgetragenen Kontroversen wurden die Jugendämter abschließend gebeten anzugeben, ob sie bei der Bereitstellung von Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder eher die Tagespflegebetreuung oder die Betreuung in der institutionellen Kindergruppe bevorzugen bzw. keine Bevorzugung für die eine oder die andere Form haben. Die Antworten hierzu sind in der Tabelle 7.15 zusammengestellt.

Im Bundesdurchschnitt gibt es bei gut der Hälfte aller Jugendämter keine Bevorzugung für die eine oder die andere Form. Bei knapp der Hälfte der Jugendämter ist eine Präferenz vorhanden, und zwar eindeutig zugunsten der Tagespflege. Weniger als 3 % der Jugendämter bevorzugen die Gruppenbetreuung. Aufschlußreich ist hier wieder die Differenzierung nach Jugendamtstypen.

Am häufigsten wird eine Gleichrangigkeit beider Betreuungsformen von den städtischen Jugendämtern angegeben. Sowohl bei den Jugendämtern kreisfreier als auch bei denen kreisangehöriger Städte äußern sich fast zwei Drittel in diesem Sinne. Demgegenüber sehen nur 4 von 10 Jugendämtern in Landkreisen eine solche Gleichrangigkeit für sich gegeben. Hier liegt der Anteil der Jugendämter, die die Tagespflege bevorzugen, mit 58 % fast doppelt so hoch wie bei den städtischen Jugendämtern. In dieses Muster fügt sich ein, daß die insgesamt seltene Bevorzugung der Gruppenbetreuung nur bei einzelnen städtischen Jugendämtern zu verzeichnen ist.

Tabelle 7.15: Jugendämter nach Bevorzugung von Tagespflege oder institutioneller Gruppenbetreuung von unter dreijährigen Kindern, differenziert nach Jugendamtstypen und Bundesdurchschnitt.
Angaben in % (absolute Werte in Klammern)

	Jugendamtstyp			Bundesdurchschnitt
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	
keine Bevorzugung einer Form	62,7	61,9	42,0	52,2 (251)
Bevorzugung der Tagespflege	30,5	33,3	58,0	45,1 (217)
Bevorzugung institutioneller Gruppenbetreuung	6,8	4,8	0	2,7 (13)

Die jeweiligen Auffassungen werden von den Jugendämtern mit einem breiten Spektrum an Gründen untermauert. Von den Jugendämtern, die die Tagespflegebetreuung bevorzugen, werden als Begründungen angegeben, daß in der Tagespflege für die Kinder bessere Entwicklungschancen gegeben seien, eine feste Bezugsperson, Familienatmosphäre und Geborgenheit bestehe, das Arrangement für das Kind überschaubar sei, auf die Bedürfnisse des Kindes individuell eingegangen und dem großen Zuwendungsbedürfnis bei Kindern dieser Altersstufe entsprochen werden könne. Neben diesen kindbezogenen Gründen werden als weitere Begründungen aufgeführt, daß in der Tagespflege flexible, auf die individuellen Bedürfnisse der Eltern abgestimmte Betreuungszeiten realisierbar seien, daß keine Krippen (bzw. zuwenig Plätze) im Zuständigkeitsbereich vorhanden seien und daß die Tagespflege für das Jugendamt die kostengünstigere Lösung bilde.

Die (wenigen) Jugendämter, die die Betreuung in der Kindergruppe gegenüber der Tagespflege bevorzugen, heben die höhere pädagogische Qualifikation der Mitarbeiterinnen hervor, die Möglichkeit der Kontrolle der pädagogischen Arbeit durch Kolleginnen und Eltern, die größere Konstanz der Betreuung und die Verlässlichkeit sowie die Berücksichtigung des Elternwunsches nach Gruppenbetreuung, um einer möglichen Isolierung des Kleinkindes vorzubeugen.

Die Jugendämter, bei denen es keine Bevorzugung der einen vor der anderen Betreuungsform gibt, führen an, daß aufgrund der Angebotsituation im Jugendamtsbereich überhaupt keine Wahlmöglichkeit bestehe, daß aufgrund des Bedarfs an Unterbringungsmöglichkeiten real gar keine Bevorzugung vorgenommen werden könne, daß die Wahl der Betreuungsform vom einzelnen Kind, seiner Entwicklung, seiner Lebenssituation und der seiner Eltern abhängig sei, daß nach Möglichkeit den von Kind zu Kind unterschiedlichen Bedürfnissen der Kinder und den Wünschen ihrer Eltern entsprochen werde und daß die Wahl der Betreuungsform vom Ergebnis eines Beratungsgesprächs mit den Eltern abhängig sei. Daneben wird hervorgehoben, daß Tagespflege und Gruppenbetreuung gleichwertige sozialpädagogische Angebote darstellten, die Bevorzugung der einen oder anderen Form nicht weiterführe, sondern es darauf ankomme, ein plurales Angebot von Betreuungsformen, die gleichermaßen qualifiziert seien und die Wahlmöglichkeiten eröffneten, bereitzustellen.

8 Zusammenfassung

In diesem Abschnitt sollen Ausgangspunkte und Anlage der Untersuchung sowie die Haupteergebnisse knapp zusammengefaßt werden. Im folgenden Kapitel 9 werden darüber hinaus einige der Ergebnisse unter übergreifenden Gesichtspunkten, die dem Ziel der Verbesserung von Jugendhilfeplanung im Bereich von Betreuungsangeboten für Kinder im vorschulischen Alter verpflichtet sind, diskutiert.

Für den Leser, der den Bericht im einzelnen gelesen hat, soll damit ein abschließender verdichteter Überblick gegeben werden. Für den eiligen Leser, der den Bericht in Gänze nicht lesen möchte oder kann, will dieser Abschnitt eine gedrängte Übersicht geben, die über die Studie insgesamt informiert und vielleicht zum selektiven Nachlesen des ein oder anderen Kapitels anregt.

8.1 Ausgangspunkte der Untersuchung

In der Bundesrepublik Deutschland vollziehen sich seit einer Reihe von Jahren tiefgreifende Veränderungen in den Lebensbedingungen von Frauen, Familien und Kindern. Im Hinblick auf die Lebens- und Betreuungssituation von Kindern im vorschulischen Alter, die im Mittelpunkt des Interesses dieser Untersuchung steht, ergeben sich damit bis dahin unbekannte gesellschaftliche Herausforderungen. Es wäre unangemessen und verkürzt, Antworten und Lösungsstrategien für eine verbesserte Betreuungssituation nur von der Jugendhilfe als der für die Bereitstellung von öffentlichen Erziehungs- und Betreuungsangeboten zuständigen Instanz zu erwarten. Nicht weniger gefordert sind andere gesellschaftliche Sektoren und Politikbereiche wie der Wirtschaftssektor und die Familienpolitik. Andererseits ist unbestritten, daß einer Verbesserung der einschlägigen Jugendhilfeangebote ein besonderer Stellenwert zukommt.

Den Herausforderungen, denen sich die Jugendhilfe(planung) gegenüber sieht, steht ein erhebliches Informationsdefizit gegenüber, was die konkreten Gegebenheiten und damit auch die Planungsvoraussetzungen anbelangt; denn in den einschlägigen öffentlichen Statistiken (Jugendhilfestatistik und Mikrozensus) werden nur grobe, letztlich

wenig differenzierende Daten berichtet. Vor diesem Hintergrund ist das Ziel dieser Untersuchung zu sehen, über eine direkte Befragung von Jugendämtern als den für die Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung vor Ort zuständigen Instanzen ein differenziertes Bild über die öffentlichen Betreuungsangebote zu gewinnen. Dabei werden Aspekte wie Platzzahlen, Platzstrukturen, Versorgungsquoten, Öffnungszeiten, Kosten, Fehlbestände, Formen der Bedarfsfeststellung und Planungsgegebenheiten mit einbezogen. Neben dem Ziel einer differenzierten Erfassung der Ist-Situation in analytischer Absicht kann hierdurch ein Referenzrahmen bereitgestellt werden, der für das einzelne Jugendamt bei der Einschätzung der Situation vor Ort wie auch bei Planungsmaßnahmen einen Orientierungsrahmen bietet. Ebenso ergeben sich Referenzdaten, auf deren Hintergrund zukünftige Entwicklungen abgeschätzt werden können.

8.2 Anlage der Untersuchung

Die Untersuchung wurde in Form einer schriftlichen Befragung durchgeführt. Befragt wurde eine systematische Zufallsauswahl aller Jugendämter in den alten Bundesländern, wobei nach Jugendämtern kreisfreier Städte, Jugendämtern kreisangehöriger Städte und Jugendämtern von Landkreisen unterschieden wurde. Die Datenerhebung wurde Anfang 1990 abgeschlossen. Insgesamt liegen Antworten von 170 Jugendämtern vor. Ein Abgleich der auf der Basis der realisierten Stichprobe vorgenommenen Hochrechnungen in verschiedenen Markiervariablen zeigt gute bis sehr gute Übereinstimmungen mit den Ergebnissen aus amtlichen Statistiken, so daß die Ergebnisse als repräsentativ für das alte Bundesgebiet gewertet werden können.

8.3 Kapazitätsaspekte im Kindergarten: Plätze, Platzarten, und Versorgungsquoten

Die Notwendigkeit einer nachhaltigen Vermehrung von Kindergartenplätzen ist in der öffentlichen Diskussion unbestritten. Speziell wird auch, meist im Zusammenhang mit frauenpolitischen Fragen, ein Ausbau an Ganztagsplätzen bzw. eine Verlängerung der Öffnungszeiten gefordert. Nach den Befragungsergebnissen verteilen sich die in den alten Bundesländern vorhandenen Kindergartenplätze wie folgt:

- 237.000 (14,2 %) Ganztagsplätze (wenigstens 8 Std. Öffnungszeit und Betreuung über Mittag)
- 1.049.000 (62,6 %) Vor- und Nachmittagsplätze (keine Betreuung über Mittag)
- 124.000 (7,4 %) Nur-Vormittagsplätze (Schließung nachmittags)
- 133.000 (7,9 %) Nur-Vormittagsplätze (nachmittags andere Belegung)
- 133.000 (7,9 %) Nur-Nachmittagsplätze (vormittags andere Belegung).

Unter Berücksichtigung von 3 1/2 Altersjahrgängen von Kindern im Kindergartenalter stehen damit für rund 75 % der Kinder (irgendwelche) Plätze zur Verfügung. Mit 17,5 % der Kinder im Kindergartenalter ist der Anteil, dem lediglich ein Halbtagsplatz (Nur-Vormittags- oder Nur-Nachmittagsplätze) zur Verfügung steht, deutlich höher als der Anteil der Kinder mit einem Ganztagsplatz (10,7 %). 47,1 % der Kinder können den Kindergarten vor- und nachmittags besuchen (ohne Betreuung über Mittag). Eine repräsentative Mütterbefragung der Verfasser zeigt jedoch, daß auch die bei weitem meisten dieser Kinder den Kindergarten nur halbtags besuchen und nachmittags aus subjektiven oder objektiven Gründen nicht im Kindergarten zu finden sind.

Damit besucht gut die Hälfte aller Kinder im Kindergartenalter den Kindergarten nur halbtags, sei es, weil nur eine Kümmerform (Halbtagskindergarten) angeboten wird, sei es, weil ein - aus verschiedenen Gründen - unattraktives Nachmittagsangebot nicht angenommen wird. Für jedes 4. Kind im Kindergartenalter steht im Durchschnitt der alten Bundesländer überhaupt kein Kindergartenplatz zur Verfügung.

Einrichtungen

Zahlreiche Einrichtungen bieten mehrere Platzarten unter ihrem Dach an: Gut jede 4. Einrichtung (27,6 %) bietet (wenigstens einzelne) Ganz-

tagsplätze an. In diesen um Flexibilität beim Platzangebot bemühten Einrichtungen sind, soweit es sich nicht um reine Ganztageseinrichtungen (Tagesstätten) handelt, die Grenzen zwischen Regeleinrichtung und Ganztageseinrichtung fließend. Auf der anderen Seite muß verzeichnet werden, daß fast jede 10. Einrichtung (9,2 %) als ausgedehnteste Platzform nur einen Vormittagsplatz anbietet.

Lokale Schwankungen in der Versorgung mit Kindergartenplätzen

Die Chancen eines Kindes auf einen Kindergartenplatz sind stark wohnortabhängig. Im bestversorgten Jugendamtsbezirk der Stichprobe gibt es - bezogen auf 3 1/2 Altersjahrgänge - eine Versorgungsquote von 111 %, in dem am schlechtesten versorgten beträgt sie lediglich 28 %. Große Versorgungsschwankungen ergeben sich auch bei einer Differenzierung nach Platzarten. In 10 % der Jugendamtsbereiche können wenigstens 30 % der Kinder mit einem Ganztagsplatz versorgt werden (im bestversorgten Jugendamtsbereich: 74,5 %), in anderen 10 % beträgt die Versorgungsquote mit Ganztagsplätzen höchstens bis zu 1 %. In manchen Jugendamtsbereichen sind fast nur Halbtagsplätze vorhanden, in rund der Hälfte aller Jugendamtsbereiche wird diese Kümmerform nicht (mehr) angeboten.

Versorgungsunterschiede in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte, kreisangehöriger Städte und von Landkreisen

Bezüglich der Versorgungsquoten für Plätze insgesamt ergeben sich zwischen den 3 Jugendamtstypen im Durchschnitt kaum Unterschiede. Solche sind jedoch bei einer Differenzierung nach Platzarten zu verzeichnen. In den kreisfreien Städten stehen im Durchschnitt für 21,9 % der Kinder Ganztagsplätze zur Verfügung, in den kreisangehörigen Städten für 8,8 %, in den Landkreisen lediglich für 3,3 %. Reine Halbtagsplätze sind ein Phänomen vorwiegend der Landkreise.

Solche Unterschiede spiegeln sich auch auf der Ebene der Einrichtungen: 60 % der Kindergärten in kreisfreien Städten bieten (zumindest u.a.) auch Ganztagsplätze an, bei den Landkreisen sind es nur 10 %. Die interne Flexibilisierung ist damit in den kreisfreien Städten deutlich weiter fortgeschritten als in den Landkreisen.

Öffnungszeiten

Im Rahmen der Diskussion um angemessene Öffnungszeiten sind die Öffnungs- und Schließungszeitpunkte sowie die daraus sich ergebende Öffnungsdauer der Einrichtungen von Bedeutung.

Unter der Rubrik **Ganztageseinrichtung** verbirgt sich, was morgendlichen Beginn, Öffnungsdauer und Schließungszeit anbelangt, eine Vielfalt von Platzangeboten, die in sehr unterschiedlicher Weise geeignet sind, die Bedürfnisse von Eltern und Kindern zu befriedigen. Zwei Drittel aller Ganztageseinrichtungen haben bis zu höchstens 9 1/2 Stunden geöffnet. Jede 4. Ganztageseinrichtung ist 8 bis 8 1/2 Stunden geöffnet. 13,5 % weisen eine Öffnungsdauer von 11 oder mehr Stunden auf. 60 % der Ganztagskindergärten beginnen um 7.30 Uhr oder später. Um 17.00 Uhr haben über 80 % der Ganztageseinrichtungen geschlossen. Einrichtungen mit einem frühen Beginn schließen später am Nachmittag und weisen damit eine längere Öffnungszeit auf. Insgesamt ist bei den Öffnungszeiten der Ganztageseinrichtungen eine starke Orientierung an den Arbeitszeiten des öffentlichen Dienstes zu verzeichnen.

Annähernd 80 % der Kindergärten mit **Vor- und Nachmittagsplätzen** weisen eine Gesamtöffnungsdauer von 6 bis 6 1/2 Stunden auf. Die Öffnungszeiten folgen einem standardisierten Muster: Fast 80 % beginnen um 8.00 Uhr (oder später), rund 20 % um 7.30 Uhr; die vormittägliche Öffnungsdauer beträgt bei der ganz überwiegenden Mehrheit 3 1/2 bis 4 Stunden (rund 75 %). Um 12.00 Uhr haben 9 von 10 Kindergärten geschlossen. Die meisten Kindergärten legen eine Mittagspause von 2 Stunden ein (rund zwei Drittel), an die sich ein meist 2 bis 2 1/2 stündiger Nachmittagsblock anschließt. Um 16.00 Uhr haben 69 % der Kindergärten den Nachmittagsblock beendet, weitere 25 % beenden ihn um 16.30 Uhr. Bei den Kindergärten mit Vor- und Nachmittagsbetreuung gibt es kaum einen längeren Zeitblock, der einer Mutter eine Halbtageserwerbstätigkeit oder eine sonstige längere zeitliche Entlastung für andere Aufgaben ermöglicht.

Bei den Kindergärten mit **Nur-Vormittagsplätzen** ist die vormittägliche Öffnungszeit mit 4 1/2 Stunden im Durchschnitt länger als bei den Regeleinrichtungen mit Vor- und Nachmittagsplätzen; fast 50 % wei-

sen eine Öffnungsdauer von wenigstens 5 Stunden auf. Mit einem im Durchschnitt früheren Beginn und einer späteren Schließung zu Mittag dürfte in vielen Fällen eine bessere zeitliche Entlastung der Eltern gegeben sein als bei Regeleinrichtungen.

Eine Differenzierung nach Jugendamtstypen weist **Ganztageseinrichtungen** mit längerer Öffnungsdauer (11 Stunden oder mehr) und frühem Beginn (6 bis 6.30 Uhr) fast nur für kreisfreie Städte aus. Bei **Nur-Vormittagseinrichtungen** kommen längere Öffnungszeiten eher in kreisfreien Städten, kürzere eher in Landkreisen vor.

Angemessenheit und Veränderungen von Öffnungszeiten

Nach Einschätzung der Mehrheit der Jugendämter (82 %) entsprechen die gegebenen Öffnungszeiten im wesentlichen den Bedürfnissen von Eltern, auch wenn für bestimmte Elterngruppen (erwerbstätige Mütter, Alleinerziehende) durchaus ein Bedarf an erweiterten Öffnungszeiten gesehen wird. Jedes 7. Jugendamt stellt eine unbefriedigte Nachfrage nach flexibleren Öffnungszeiten und nach Mittagsbetreuung fest. Zahlreiche Jugendämter berichten, daß kommunale Kindergärten eher erweiterte bzw. flexible Öffnungszeiten einführen als die freier Träger.

Rund 40 % der Jugendämter berichten über einen Trend zur Flexibilisierung der Öffnungszeiten während der letzten 2 Jahre vor der Befragung und wirken auch für das kommende Kindergartenjahr auf eine weitere Flexibilisierung hin. Zu den Flexibilisierungsmaßnahmen gehören: Bring- und Abholzeiten nach Bedarf, Frühdienst, Spätdienst, Mittagsbetreuung, Erweiterung der Vormittagsblöcke, Einrichtung von Ganztagsplätzen. Ein ebenso großer Anteil von Jugendämtern hat - aus verschiedenen Gründen - in den letzten Jahren keine Flexibilisierung der Öffnungszeiten angestrebt noch eine solche für das kommende Kindergartenjahr vorgesehen. Insofern kann von einer gewissen Polarisierung der Jugendämter gesprochen werden.

Zielvorgaben für die Versorgung mit Plätzen sowie Fehlbestände

Rund 85 % der Jugendämter kreisfreier Städte haben formelle oder informelle Zielvorgaben für die Versorgung mit Plätzen (überhaupt) für drei- bis sechsjährige Kinder. Bei den Jugendämtern kreisangehöriger

Städte gibt es in zwei Dritteln der Fälle Zielvorgaben, bei denen der Landkreise in weniger als der Hälfte (die Zielvorgaben bewegen sich zwischen 75 % und 100 %, bezogen auf 3 Altersjahrgänge). Noch stärker sind die Unterschiede zwischen den Jugendamtstypen bei den Zielvorgaben für Ganztagsplätze.

Ein Drittel der Jugendämter plant Anpassungen der Zielvorgaben in den nächsten 2 Jahren. Zahlreiche Jugendämter sehen jedoch aufgrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen (Erzieherinnenmangel) bzw. auch ungünstiger demographischer Entwicklungen keinen Spielraum für die Anpassung von Richtwerten.

So gut wie alle Jugendämter berichten - gemessen am tatsächlichen Bedarf - über einen Fehlbestand an Plätzen, der aber oftmals (besonders bei Jugendämtern von Landkreisen) nicht quantifiziert werden kann. Jedes 10. Jugendamt beziffert den Fehlbestand auf jeweils mehr als 1000 Plätze. Bei den Methoden zur Erfassung des Fehlbestandes überwiegen die Ermittlung über Wartelisten und über Nachfrage der Eltern. Direkte Elternbefragungen sind selten. Das Bild über den tatsächlichen Fehlbestand ist überwiegend ungenau.

8.4 Betriebskosten und Elternbeiträge in Kindergärten

Anders als im schulischen Bereich wird die Finanzierung der Betriebskosten für die Bildungseinrichtung Kindergarten nur bedingt als eine staatliche Aufgabe betrachtet. Die Aufteilung der Betriebskosten auf die Kostenträger: Eltern, (freie) Träger, Kommune und Land folgt vielmehr der Logik des Subsidiaritätsprinzips. Ein bundesweiter Überblick über Höhe und Aufbringung der Betriebskosten wird u.a. durch von Land zu Land unterschiedliche Kostendefinitionen und Berechnungsmodalitäten erschwert. So werden in manchen Ländern zu den bezuschussungsfähigen Betriebskosten lediglich die Personalkosten gezählt; ebenso unterscheiden sich z.B. die Länder darin, ob sie einen definierten prozentualen Anteil der bei der einzelnen Einrichtung anfallenden Betriebskosten übernehmen, ein (von den individuellen Betriebskosten der einzelnen Einrichtung unabhängiges) Platzgeld gewähren oder überhaupt nur bestimmte Einrichtungen bezuschussen.

Hier werden unter Betriebskosten die (nach den jeweiligen rechtlichen Bestimmungen zulässigen) Personal- und Sachkosten verstanden, die für den Betrieb einer bestehenden Einrichtung erforderlich sind. Die folgenden Daten beziehen sich - soweit nicht anders vermerkt - nur auf Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

Betriebskosten pro Monat nach Platzarten

Die monatlichen Betriebskosten für Ganztagsplätze variieren von Bundesland zu Bundesland beträchtlich. Sie liegen z.B. in Berlin und Hamburg mit rund 750 bzw. 700 DM fast doppelt so hoch wie in Bayern mit rund 380 DM. In den meisten Bundesländern bewegen sich die Betriebskosten für einen Ganztagsplatz um 500 DM pro Monat. In den unterschiedlich hohen Betriebskosten dokumentieren sich zum großen Teil Unterschiede im tatsächlichen Leistungsangebot (Öffnungsdauer, Gruppengröße, Erzieher-Kind-Relation, Qualifikationsvoraussetzungen des Personals).

Bei den Vor- und Nachmittagsplätzen bzw. bei den Nur-Vormittagsplätzen sind die Unterschiede in den Betriebskosten zwischen den Ländern geringer. Bei der erstgenannten Platzart variieren sie zwischen 333 und 354 DM pro Monat, bei den Nur-Vormittagsplätzen zwischen 265 und 304 DM.

Aufteilung der Betriebskosten auf die verschiedenen Kostenträger

Auch die Aufteilung der Betriebskosten auf die verschiedenen Kostenträger variiert deutlich von Land zu Land. Mit rund 23 % Kostenbeteiligung der Eltern an einem Ganztagsplatz in 3 Bundesländern (Bayern, Bremen, Niedersachsen) ist diese hier doppelt so groß wie mit rund 11 % in 3 anderen Bundesländern (Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen). Ähnliche, z.T. noch größere Spannbreiten zwischen den Ländern ergeben sich auch bei den anderen Platzarten.

Die kommunalen Anteile an den Kosten (Trägeranteil und "kommunaler Zuschuß") bewegen sich bei den Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft - bei den einzelnen Platzarten leicht unterschiedlich - zwischen 50 und 85 %. Am häufigsten ist ein kommunaler Anteil in der Größenordnung von 60 % zu finden.

Die prozentualen Anteile an den Betriebskosten, die Eltern und Kommunen aufzubringen haben, sind stark abhängig von den Anteilen, die das jeweilige Land beisteuert. Die Länderanteile streuen dabei zwischen 0 bzw. nur wenigen Prozentpunkten und 30 %. Damit ergibt sich ein erhebliches Gefälle im Landesengagement zwischen den einzelnen Bundesländern.

Elternbeiträge

Die prozentualen Anteile, die Eltern an den Betriebskosten übernehmen müssen, geben nur bedingt Auskunft über die konkreten elterlichen Belastungen. Die durchschnittlichen Regelbeiträge für einen Ganztagsplatz belaufen sich in einem Bundesland auf 54 DM, in einem anderen auf 172 DM. Eine solche Schwankungsbreite von rund 300 % gibt es ebenfalls bei den Vor- und Nachmittagsplätzen (35 - 110 DM) sowie bei den Nur-Vormittagsplätzen (35 - 92 DM). Berücksichtigt man, daß die Regelbeiträge innerhalb desselben Bundeslandes von Jugendamtsbereich zu Jugendamtsbereich anders ausfallen können, dann ergeben sich noch viel größere Unterschiede: So beläuft sich z.B. der Elternbeitrag für einen Ganztagsplatz in einem Jugendamtsbereich des einen Bundeslandes auf 35 DM, im Jugendamtsbereich eines anderen Bundeslandes auf 300 DM im Monat. Berücksichtigt man die Maximalbeiträge, dann haben Eltern je nach Jugendamtsbereich für einen Ganztagsplatz bis zu 800 DM, für einen Vor- und Nachmittagsplatz bis zu 160 DM und für einen Nur-Vormittagsplatz bis zu 240 DM monatlich zu zahlen.

Soweit keine landeseinheitlichen Regelungen vorliegen, schwanken die Elternbeiträge je nach Jugendamtsbereich innerhalb desselben Bundeslandes ähnlich stark wie zwischen den Bundesländern. Die durchschnittliche Höhe der Elternbeiträge in einem Bundesland hängt stark vom finanziellen Engagement des Landes ab. In Bundesländern mit einer höheren Landesbeteiligung fallen die Elternbeiträge niedriger aus. Wie schon bei der Versorgung mit Plätzen festzustellen war, entscheidet auch bei den Kosten der Eltern für einen Kindergartenplatz sehr stark der Wohnort. Unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse müssen Differenzen zumindest in der vorgefundenen Größenordnung als unerwünscht gelten.

8.5 Kapazitätsaspekte in Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren

Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren galten lange Zeit als Notbehelf und letztlich schlechter Ersatz für die Betreuung und Erziehung durch die Mutter, der nur bei einer entsprechenden Notlagenindikation vertretbar erschien (wirtschaftlich notwendige Erwerbstätigkeit beider Eltern, alleinerziehender Elternteil). Erst in den letzten Jahren wird Gruppenbetreuungsangeboten für Kinder dieser Altersgruppe auch eine pädagogische Funktion zugeschrieben und ein Ausbau der Angebote gefordert.

Einrichtungen und Plätze

Im Bundesdurchschnitt existieren in 55 % aller Jugendamtsbereiche keine Einrichtungen mit Plätzen für unter dreijährige Kinder. In 5 % der Jugendamtsbereiche werden solche Plätze nur im Rahmen von Elterninitiativen bereitgestellt, lediglich in den restlichen 40 % (auch) von den traditionellen Trägern, hier primär den kommunalen Trägern.

Die bundesdurchschnittliche Versorgungsquote (Anzahl der Plätze bezogen auf Anzahl der Kinder unter 3 Jahren) ist dementsprechend mit 1,6 % sehr gering. Zudem konzentrieren sich die Einrichtungen auf die größeren Städte: So gibt es in 9 von 10 Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte entsprechende Einrichtungen; bei den Jugendamtsbereichen kreisangehöriger Städte ist dies immerhin noch bei jedem zweiten gegeben. Demgegenüber existiert in 3 von 4 Jugendamtsbereichen von Landkreisen keine Einrichtung mit Plätzen für unter dreijährige Kinder. Entsprechend fallen die Unterschiede in den durchschnittlichen Versorgungsquoten zwischen den Jugendamtstypen aus. In den Jugendamtsbereichen der kreisfreien Städte beläuft sich die durchschnittliche Versorgungsquote auf 4,5 %, in denen der kreisangehörigen Städte auf 0,9 % und in denen der Landkreise auf 0,1 %. Auch innerhalb der Jugendamtstypen gibt es eine erhebliche Variation von Jugendamtsbezirk zu Jugendamtsbezirk. Für die unterschiedlichen Versorgungsquoten, die auf Jugendamtsebene insgesamt zwischen 0 und 23,6 % schwanken, dürften nicht nur lokal verschiedene sozio-strukturelle Gegebenheiten, sondern auch unterschiedliche jugendhilfepolitische Auffassungen vor Ort verantwortlich sein.

Trägerstruktur

Die Trägerstruktur bei Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren unterscheidet sich erheblich von jener im Kindergartenbereich. Während dort fast die Hälfte der Plätze von kirchlichen Trägern und rund 30 % von kommunalen Trägern bereitgestellt werden, entfallen hier auf die kirchlichen Träger weniger als 10 % der Plätze. Die übrigen freien Träger und die Elterninitiativen stellen jeweils mehr Plätze bereit als die kirchlichen. Mit annähernd zwei Drittel aller Plätze sorgen die kommunalen Träger für den mit Abstand größten Platzanteil.

Vergabekriterien

Die Knappheit an Plätzen erzwingt Vergabekriterien, die sich primär an familialen Notlagen orientieren. Vorrangig werden Plätze an Kinder alleinerziehender Eltern und an Kinder in schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, in denen beide Eltern erwerbstätig sein müssen, vergeben. In der Praxis kommt damit Platzangeboten für Kinder unter 3 Jahren nach wie vor keine allgemein pädagogische, sondern eine Notlagenfunktion zu.

Öffnungszeiten

Die überwiegende Mehrheit (87 %) aller Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren sind **Ganztageseinrichtungen**. Zwei Drittel davon haben zwischen 9 und 11 1/2 Stunden geöffnet. Im Vergleich zu den Ganztageseinrichtungen im Kindergartenbereich gibt es einen deutlich höheren Anteil von Einrichtungen mit längeren Öffnungszeiten. Ähnliches gilt für den morgendlichen Beginn: Um 6.30 Uhr haben rund 60 % der Ganztageseinrichtungen geöffnet, um 7.00 Uhr rund 75 %. Drei Viertel der Ganztageseinrichtungen schließen zwischen 17 und 18 Uhr. Wie im Kindergartenbereich gibt es auch hier eine Korrelation zwischen frühem Beginn, später Schließungszeit und dementsprechend langer Öffnungsdauer. Die Einrichtungen mit langen Öffnungszeiten sind vorwiegend in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte zu finden. Insgesamt sind die Öffnungszeiten bei Ganztageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren deutlich stärker als die entsprechenden Einrichtungen im Kindergartenbereich auch an den Arbeitszeiten in der Industrie und nicht nur an denen im öffentlichen Dienst orientiert.

Neben den Ganztageseinrichtungen gibt es noch eine kleinere Gruppe (rund 10 %) von **Nur-Vormittagseinrichtungen**. Zwei Drittel dieser Einrichtungen haben 5 Stunden oder länger geöffnet, rund 20 % 3 1/2 Stunden oder weniger. Insofern lassen sich 2 Typen von Nur-Vormittagseinrichtungen unterscheiden: Einrichtungen mit geringer Öffnungsdauer, die von den Kindern primär unter pädagogischen Gesichtspunkten besucht werden dürften, und Halbtageseinrichtungen mit ähnlicher Funktion wie die Ganztageseinrichtungen, bei denen jedoch der Zeitumfang reduziert ist.

Angemessenheit und Veränderungen von Öffnungszeiten

Das Problem der Öffnungszeiten scheint bei Einrichtungen für unter dreijährige Kinder weniger virulent zu sein als im Kindergartenbereich. Nach Einschätzung der Jugendämter entsprechen die Öffnungszeiten in den meisten Fällen den Bedürfnissen der Eltern. In einigen Fällen werden zu frühe Schließungszeiten am späten Nachmittag kritisiert, die ungünstig seien für im Dienstleistungsbereich tätige Eltern (z.B. Verkäuferinnen). In der Regel gab es in den Jugendamtsbereichen (90 %) in den letzten 2 Jahren keine trendhafte Veränderung bei den Öffnungszeiten bzw. wirken die Jugendämter auch nicht auf Veränderungen hin. Als Begründung wird angegeben, daß die Öffnungszeiten sich ohnehin an den Arbeits- und Studienzeiten der Eltern orientierten.

Aufgrund der vorherrschenden Notlagenfunktion der Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren ist deren Angebot offensichtlich schon immer zeitlich extensiver ausgelegt.

Zielvorgaben für die Versorgung mit Plätzen sowie Fehlbestände

Lediglich bei 13 % der Jugendämter gibt es informelle oder formelle Zielvorgaben bei der Versorgung mit Plätzen für unter dreijährige Kinder, wobei sich auch hier das aus anderen Zusammenhängen bekannte Gefälle zwischen den Jugendamtstypen (zuungunsten der Landkreisjugendämter) zeigt. Allerdings kann nur etwa die Hälfte der Jugendämter mit Zielvorgaben diese auch konkretisieren. Als Zielvorgaben werden hier Versorgungsquoten zwischen 2 und 30 % angegeben.

Zwei Drittel aller Jugendämter macht keine Angaben zur Anzahl fehlender Plätze (bzw. kann keine machen). In den meisten Fällen wird der Fehlbestand auf unter 100 Plätze beziffert, in einigen kreisfreien Städten aber auch auf über 1.000 Plätze. Der Fehlbestand selbst wird primär über Wartelisten oder die Nachfrage von Eltern ermittelt; direkte Elternbefragungen sind selten. Restriktive Wahrnehmung des Bedarfs, fehlende Zielvorgaben bei der Versorgung und damit unzureichende Voraussetzungen, den Bedarf an Plätzen für unter dreijährige Kinder realistisch abzuschätzen, scheinen die Planungssituation in der Mehrzahl der Jugendämter zu kennzeichnen. Auch hier besteht ein Gefälle zwischen den Jugendamtstypen; am ehesten sind Planungsansätze bei den Jugendämtern kreisfreier Städte zu finden.

Elterninitiativen

Elterninitiativen haben bei der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren einen hohen Stellenwert. Ausschlaggebend hierfür dürfte das äußerst defizitäre Platzangebot anderer Träger sein, aber auch die feste Überzeugung bestimmter Elterngruppen von dem pädagogischen Wert früher Gruppenerfahrungen für ihre Kinder.

Elterninitiativen stellen etwa jeden 9. Betreuungsplatz für Kinder unter 3 Jahren bereit; bei den Einrichtungen ist es ein gutes Viertel, das von Elterninitiativen getragen wird. Elterninitiativen haben damit bei den unter dreijährigen Kindern einen deutlich höheren Stellenwert als im Kindergartenbereich, wo sie lediglich 2 % der Plätze und 5,6 % der Einrichtungen stellen.

Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Jugendämtern: In jedem 20. Jugendamtsbereich werden Betreuungsplätze für unter 3 Jahre alte Kinder nur von Elterninitiativen bereitgestellt. Auf der anderen Seite gibt es in gut drei Viertel aller Jugendamtsbereiche überhaupt keine Elterninitiativen.

Zwischen Versorgungsquoten für unter dreijährige Kinder und Plätzen in Elterninitiativen besteht ein interessanter Zusammenhang: Ist der Anteil an Plätzen in Elterninitiativen (an allen Plätzen für Kinder unter 3 Jahren) hoch, fällt die durchschnittliche Versorgungsquote niedrig aus

und umgekehrt. Offensichtlich kommt Elterninitiativen in Jugendamtsbereichen, in denen es keine oder kaum Angebote durch andere Träger gibt, eine "Wegbereiterfunktion" zu, indem sie hier - auf insgesamt sehr niedrigem Versorgungsniveau - die dominierenden Anbieter darstellen. Auf der Basis der so etablierten Angebote sehen sich dann andere Träger, primär die Kommunen, gezwungen nachzuziehen, so daß bei der dadurch entstehenden besseren Versorgung der relative Stellenwert der Elterninitiativen zurückgeht.

Rund zwei Drittel aller jugendbehördlich anerkannten Plätze in Elterninitiativen werden öffentlich gefördert. 3 von 10 Jugendämtern gehen davon aus, daß es in ihrem Zuständigkeitsbereich "schwarz" betriebene, d.h. jugendbehördlich nicht genehmigte Elterninitiativen gibt.

Bei einem Drittel der Jugendämter, die auf die entsprechende Frage geantwortet haben, hat es in den letzten 2 Jahren Veränderungen bei den Elterninitiativen, meist im Sinne einer Zunahme des Platzangebots, gegeben. Keine Erweiterungen der Platzangebote werden meist auf finanzielle Probleme bei Eltern und Kommunen zurückgeführt. Nutzungsgründe der Eltern von Plätzen in Elterninitiativen sehen die Jugendämter vor allem in dem knappen Platzangebot in anderen Einrichtungen, in besseren pädagogischen Rahmenbedingungen, in Mitbestimmungsmöglichkeiten der Eltern, in der Entkoppelung der Platzvergabe von sozialen Notlagen und in der Stärkung sozialer Kontakte von Eltern und Kindern.

Über 70 % der Jugendämter stehen Elterninitiativen eher positiv, etwa 20 % eher skeptisch gegenüber. Bei den Jugendämtern mit positiver Bewertung werden hervorgehoben: der Beitrag zur Bedarfsdeckung, Engagement und Übernahme der Verantwortung durch die Eltern, Vielfältigkeit des pädagogischen Programms, Überschaubarkeit als kleine Einrichtungen und hohe Flexibilität, Kostenentlastung der Kommune.

Von den skeptisch urteilenden Jugendämtern werden geltend gemacht: schlechtere Arbeits- und Rahmenbedingungen, geringe Kontinuität, kürzere Öffnungszeiten, Notwendigkeit von Elternmitarbeit, elitäres, mittelschichtorientiertes Betreuungsangebot, Mangel an finan-

ziellen Förderungsmöglichkeiten, fehlender Bedarf bzw. die generelle Bevorzugung von Tagespflegebetreuung gegenüber Gruppenbetreuung bei unter 3 Jahre alten Kindern.

Die Jugendämter mit positiver Einschätzung weisen signifikant mehr Plätze in Elterninitiativen und damit eine breitere einschlägige Erfahrungsbasis auf als die Jugendämter mit skeptischer Beurteilung, in deren Zuständigkeitsbereichen es weniger bzw. keine Plätze in Elterninitiativen gibt.

8.6 Betriebskosten und Elternbeiträge in Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren

Staatliche Hilfen zielen primär auf eine Betreuung der unter Dreijährigen in der Familie, nur sehr eingeschränkt auf eine Betreuung in Tageseinrichtungen. Weniger als 3 % der staatlichen Erziehungsgeldleistungen werden von der öffentlichen Hand für die institutionelle Betreuung von Kindern dieser Altersgruppe aufgewendet. Entsprechend der immer noch vorherrschenden Notlagenfunktion werden Plätze für unter dreijährige Kinder ordnungspolitisch primär als Angelegenheit kommunaler Wohlfahrtssicherung und kaum - wie im Kindergartenbereich weitgehend entwickelt - (auch) als eine allgemeine staatliche Aufgabe betrachtet.

Die Aufbringung der Betriebskosten bei Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren weist einen viel geringeren Regulierungsgrad auf als im Kindergartenbereich. Was die Höhe der durchschnittlichen Betriebskosten, ihre Verteilung auf die einzelnen Kostenträger, die Landesbeteiligung und die Höhe der Elternbeiträge anbelangt, ergibt sich eine hohe Variation zwischen den Bundesländern.

Betriebskosten

Die durchschnittlichen monatlichen Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) streuen auf Länderebene zwischen 750 und 1.300 DM. Zu berücksichtigen sind dabei Unterschiede in den Gruppengrößen, den Personalschlüsseln und Öffnungszeiten. Zudem gehen in manchen Ländern (z.B. Berlin mit 750 DM monatlichen Betriebskosten) altersgemischte Gruppen in die Berechnungen ein, mit der Folge, daß die Höhe

der Betriebskosten für den Platz eines unter dreijährigen Kindes unterschätzt (und für ein Kind im Kindergartenalter überschätzt) wird. Unter Berücksichtigung solcher Gegebenheiten fällt die eigentliche Spannweite zwischen den Ländern deutlich geringer aus. Die relativ meisten Länder haben durchschnittliche Betriebskosten zwischen rund 900 und 1.100 DM pro Monat und Platz.

Elternbeiträge

Viel höher als die Streubreite der durchschnittlichen Betriebskosten ist die der durchschnittlichen Elternbeiträge auf Landesebene. Monatlichen Elternbeiträgen von etwa 80 DM in Berlin und Hamburg stehen in Baden-Württemberg, Bayern und Bremen durchschnittliche Beiträge von 300 DM und mehr gegenüber. Im Extremfall ergeben sich Differenzen von über 400 %. Die finanziellen Belastungen der Eltern bei der institutionellen Betreuung von jungen Kindern sind damit noch viel stärker abhängig von der Wohnregion als bei Kindern im Kindergartenalter. Dabei läßt sich ein Zusammenhang dergestalt erkennen, daß bei vergleichsweise günstiger Versorgung mit Plätzen die elterlichen Beiträge geringer ausfallen. Offensichtlich werden, wenn Plätze für Kinder unter 3 Jahren eher als normal angesehen werden, auch die Kosten für die Eltern in einer eher zumutbaren Größenordnung gestaltet.

Die Regelbeiträge schwanken auch innerhalb der Bundesländer von Jugendamts- zu Jugendamtsbezirk. Besonders ausgeprägt sind die Schwankungen in Nordrhein-Westfalen und Bayern mit 35 bis 454 DM bzw. 100 bis 550 DM. Lediglich in den Stadtstaaten existieren einheitliche Regelbeiträge. Die Elternbeiträge können zusätzlich aufgrund individueller Faktoren (Einkommen) variieren. In der Hälfte der Bundesländer gibt es Maximalbeiträge für die Eltern von über 500 DM, z.T. bis zu 900 DM pro Monat.

Aufteilung der Betriebskosten auf die verschiedenen Kostenträger

Der durchschnittliche Anteil der Eltern an den Betriebskosten liegt bei Plätzen für unter 3 Jahre alte Kinder deutlich höher als im Kindergartenbereich (auch bei Ganztagsplätzen). Er bewegt sich in den meisten Ländern um 25 %; lediglich in Berlin und Hamburg ist mit rund 10 % eine deutlich niedrigere Größenordnung gegeben.

Der mit Abstand größte Anteil an den Betriebskosten wird aus kommunalen Mitteln aufgebracht. Sieht man einmal von den Stadtstaaten ab, bei denen eine Differenzierung nach Kommunal- und Landesanteil nicht möglich war, dann beteiligen sich die meisten Länder mit einem Landesanteil zwischen 0 und 5 % so gut wie nicht an den Betriebskosten. Ausnahmen bilden Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mit einem Landesanteil von 25 bzw. 12 %.

In der Tragung der Betriebskosten spiegeln sich traditionelle ordnungspolitische Auffassungen über die Funktion von Tageseinrichtungen für junge Kinder: Die Bereitstellung und Finanzierung der Plätze ist weitgehend eine Angelegenheit der Kommunen; die Länder beteiligen sich in der Mehrzahl kaum. Als kommunaler Wohlfahrtsleistung kommt es in Abhängigkeit von kommunaler Leistungsfähigkeit und kommunaler Prioritätensetzungen zu einer großen Variabilität beim Platzangebot und beim kommunalen Kostenanteil. Die Elternbeiträge sind - gerade angesichts einer ökonomisch eher schwachen Klientel - prohibitiv hoch, so daß sich insgesamt ein Regulierungsmechanismus ergibt, der bei Angebot und Nachfrage der Plätze auf ein niedriges Niveau hinwirkt.

Allmähliche Veränderungen dieser Situation sind mit dem Inkrafttreten neuer Kindertagesstättengesetze zu erwarten, wie sie in einer Reihe von Bundesländern erlassen wurden bzw. werden.

8.7 Tagespflegebetreuung

Das traditionelle und auch heute vorherrschende Motiv für die stundenweise Betreuung eines Kindes in einer anderen Familie (Tagespflege) ist die außerhäusliche Erwerbstätigkeit der Mutter. Seit den 70er Jahren hat sich die Anzahl der Tagespflegestellen in etwa vervierfacht, der Anteil von Tagespflegeverhältnissen an allen Pflegeverhältnissen (Tagespflege, Wochenpflege, Vollzeitpflege) von rund 20 % auf deutlich über 50 % vergrößert. Die Ausdehnung von Tagespflegeverhältnissen ist im Zusammenhang mit Modellmaßnahmen, Ansätzen zu regionaler Organisation der Tagespflege sowie einem entsprechenden Bedarf an Betreuungsangeboten besonders für jüngere Kinder zu sehen. Die Anzahl von Tagespflegeverhältnissen ist weiter wachsend. In jüngster Zeit hat die Tagespflege durch das KJHG einen nachhalti-

gen Schub in ihrer Entwicklung zu einer eigenständigen, den institutionellen Betreuungsangeboten weitgehend gleichrangigen Betreuungsform erhalten.

Plätze und Pflegestellen

Von den (zum Zeitpunkt der Befragung) knapp 29.000 genehmigten Tagespflegeverhältnissen entfallen rund 50 % auf Kinder unter 3 Jahren, gut 30 % auf Kinder von 3 bis 6 Jahren, knapp 20 % auf ältere Kinder bis zu 16 Jahren, mithin also über 80 % der Plätze auf Kinder im Vorschulalter. Im übrigen gehen die Jugendämter davon aus, daß auf eine gemeldete Tagespflegestelle eine nicht-gemeldete entfällt. Danach wäre die Zahl der tatsächlich bestehenden Tagespflegeverhältnisse doppelt so hoch wie angegeben.

Bei der Tagespflege von Kindern im Vorschulalter (0 - 6 Jahre) sind ausländische Kinder leicht, Kinder mit alleinerziehendem Elternteil stark überrepräsentiert. Rund 40 % sind Kinder mit alleinerziehendem Elternteil. Gut 50 % der Vorschulkinder in Tagespflege werden als alleiniges Pflegekind betreut (1-Pflegekind-Stelle), knapp 40 % in einer Stelle mit insgesamt 2 oder 3 Pflegekindern, knapp 10 % in Pflegestellen mit insgesamt 4 oder mehr Pflegekindern.

Bei einer Differenzierung der Tagespflegeverhältnisse für Kinder unter 3 Jahren nach Jugendamtstypen ergibt sich ein rechnerischer Versorgungsgrad für diese Altersgruppe von 1,5 % in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte, von 0,8 % in denen kreisangehöriger Städte und von 0,3 % in denen der Landkreise. Die Ergebnisse widersprechen der zuweilen vertretenen These, wonach der häufigeren institutionellen Betreuung junger Kinder in den (groß-)städtischen Regionen eine häufigere Tagespflege in den eher ländlichen Regionen entspreche.

Fehlbestände und Werbung von Jugendämtern

Auf 2 Tagespflegekinder im Vorschulalter kommt ein weiteres Kind, bei dem die Nachfrage nach einem Tagespflegeplatz nicht befriedigt werden kann. Von diesem Fehlbestand entfallen gut drei Viertel auf Kinder unter 3 Jahren. Ein besonders hoher Fehlbestand wird in den Jugendamtsbereichen kreisfreier Städte gesehen.

Die Hälfte aller Jugendämter wirbt aktiv um Tagespflegepersonen. Dies geschieht bei den Jugendämtern kreisfreier Städte häufiger als bei den beiden anderen Jugendamtstypen. Diese Werbung erfolgt über öffentliche Medien, eigenes Werbematerial und Werbeveranstaltungen, über Vorträge und Gesprächskreise in Bildungseinrichtungen und durch Informationen und Werbung über sonstige Einrichtungen. Bei einer Minderheit von Jugendämtern (etwa bei jedem 8. Jugendamt) gibt es Unterstützung der Tagespflegepersonen durch organisierte und angeleitete Zusammenschlüsse. Eine Reihe von Jugendämtern plant solche Unterstützungen für die Zukunft.

Veränderungstendenzen

Bei zwei Dritteln aller Jugendämter ist in den letzten 2 Jahren eine Zunahme der Tagespflegeverhältnisse zu verzeichnen. Knapp 20 % der Jugendämter registrieren Veränderungen bei den Mehrkindpflegestellen, und zwar vor allem im Hinblick auf eine Zunahme solcher Stellen. Die Hälfte aller Jugendämter bemerkt Auswirkungen des Erziehungsgeldes auf die Nachfrage nach Tagespflegestellen. (Erziehungsgeld wurde zum Zeitpunkt der Befragung für 1 Jahr gewährt). Danach werden Tagespflegestellen für Kinder unter 1 Jahr kaum noch angefragt (mit Ausnahme von alleinerziehenden Müttern); ab dem 1. Lebensjahr ist jedoch eine verstärkte Nachfrage zu verzeichnen. Die genannten Veränderungstendenzen werden besonders häufig von den Jugendämtern kreisfreier Städte artikuliert.

Kostenaspekte der Tagespflege

Betriebskosten von Tagespflegestellen (wie bei Tageseinrichtungen für Kinder) lassen sich über eine Jugendamtsbefragung nicht ermitteln. Hier müßte eine Kostenanalyse bei den Tagespflegestellen selbst erfolgen. Die Jugendämter können lediglich Auskunft geben über die eigenen Leistungen und damit die Kostenbeteiligungen beschränkt auf die Fälle, in denen das Jugendamt überhaupt kostenmäßig an den Tagespflegeverhältnissen beteiligt ist. Was Eltern, die alleine die Zahlungen für die Tagespflege ihres Kindes aufbringen bzw. was Eltern zusätzlich zu den Leistungen des Jugendamtes (schwarz) zahlen, ist den Jugendämtern nicht bekannt. Eine gewisse überregional bedeutsame Richtschnur für die Höhe der Zahlungen der Jugendämter bilden

die einschlägigen Empfehlungen des DEUTSCHEN VEREINS FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE, von denen in der Praxis jedoch z.T. deutlich abgewichen wird. Landesgesetzliche Förderungsregelungen zur Tagespflege gibt es erst seit kurzem (nach Abschluß der Befragung) in einzelnen Kindertagesstättengesetzen der Länder.

Knapp die Hälfte aller Tagespflegeverhältnisse (rund 45 %) sind Selbstzahler-Pflegeverhältnisse, d.h., die Jugendämter sind lediglich in rund 55 % der Fälle überhaupt kostenmäßig beteiligt. Der Anteil der Selbstzahler variiert bei den einzelnen Jugendämtern zwischen 0 und 100 %. Dabei zeigt sich eine negative Korrelation zwischen Versorgungsgrad und Selbstzahlerquote: Je höher die Versorgung mit Tagespflegeplätzen ausfällt, desto geringer ist der Anteil der Selbstzahler und umgekehrt.

Der Anteil der Selbstzahler ist in den Jugendamtsbezirken kreisfreier Städte deutlich geringer als in denen der kreisangehörigen Städte und in diesen deutlich geringer als in denen der Landkreise. Damit zeigt sich auch bei den Tagespflegeverhältnissen eine Benachteiligung von Eltern in ländlichen Regionen: Dem ohnehin deutlich geringeren Platzangebot korrespondiert eine höhere Kostenbeteiligung der Eltern.

Im Bundesdurchschnitt zahlen die Jugendämter (zum Erhebungszeitpunkt) für eine achtstündige Tagespflege 360 DM pro Monat. Dieser Satz liegt deutlich geringer als die Empfehlungen. Die Länderdurchschnittswerte variieren zwischen rund 300 DM (Bremen) und rund 480 DM (Hessen). Noch größere Unterschiede ergeben sich auf der Ebene der einzelnen Jugendämter. Rechnet man die Zahlungen der Jugendämter auf die einzelne Betreuungsstunde um, so ergibt sich: Von den Jugendämtern werden zwischen 1,10 DM und knapp 5 DM pro Betreuungsstunde gezahlt (Bundesdurchschnitt: 2,05 DM). Bei den 20 % Jugendämtern mit den höchsten Leistungen liegen die Zahlungen zwischen rund 2,20 DM und 5 DM pro Betreuungsstunde, bei den 20 % Jugendämtern mit den niedrigsten Zahlungen zwischen 1,10 DM und 1,50 DM. Bei den Jugendämtern kreisfreier Städte beträgt die durchschnittliche Zahlung pro Betreuungsstunde 2,10 DM, bei denen kreisangehöriger Städte 2,05 DM, bei denen der Landkreise 1,95 DM.

Die hohe Variationsbreite in den Zahlungen der Jugendämter ist kaum mit unterschiedlichen Niveaus in den allgemeinen Lebenshaltungskosten oder sonstigen verobjektivierbaren Bedingungen zu erklären. Die durchschnittlichen Zahlungen erscheinen zudem äußerst niedrig und dürften in dieser Form einen prohibitiven Faktor für den Ausbau des Tagespflegewesens bilden.

Erfahrungen mit der Tagespflege und Bewertungen

In dem der Befragung vorausgegangenem Jahr verzeichnen die Jugendämter knapp 20 % Abbrüche von Tagespflegeverhältnissen bei Kindern im Vorschulalter (0 - 6 Jahre). Als maßgebliche Gründe hierfür werden u.a. angeführt: Veränderungen in der Herkunftsfamilie des Kindes (z.B. Berufsaufgabe der Mutter), Konflikte im Verhältnis zwischen Eltern und Pflegeeltern, Veränderungen und Probleme in der Pflegefamilie (z.B. Krankheit oder Arbeitsaufnahme der Pflegemutter, Probleme zwischen eigenen und Pflegekindern), Übergang in eine öffentliche Einrichtung. Tagespflegeverhältnisse erscheinen damit als eine Betreuungsform, die besonderen Belastungen ausgesetzt ist, welche es in dieser Form bei institutioneller Betreuung nicht gibt.

Speziell bei unter 3 Jahre alten Kindern wird die Tagespflegebetreuung als eine familienähnliche Betreuungsform zuweilen alternativ zur frühen Gruppenbetreuung in Einrichtungen betrachtet. Im Bundesdurchschnitt gibt es bei gut der Hälfte der Jugendämter keine Bevorzugung der einen oder der anderen Form. Weitere 45 % der Jugendämter bevorzugen jedoch die Tagespflege, 3 % die institutionelle Gruppenbetreuung.

Von den die Tagespflege bevorzugenden Jugendämtern werden als Gründe genannt: bessere Entwicklungschancen, feste Bezugsperson, Familienatmosphäre, Geborgenheit und Überschaubarkeit für das Kind, Flexibilität der Betreuungszeiten, Mangel an Einrichtungen, Kostengünstigkeit. Von den 3 % die Gruppenbetreuung bevorzugenden Jugendämtern werden als Gründe genannt: höhere pädagogische Qualifikation der Erzieherinnen, Kontrolle der pädagogischen Arbeit durch Kolleginnen und Eltern, größere Konstanz der Betreuung, Aufhebung von Isolierungstendenzen durch Gruppenbetreuung.

Die Mehrheit der Jugendämter, die hier keine der Alternativen eindeutig bevorzugen, hebt hervor, daß aufgrund der gegebenen Verhältnisse häufig gar keine Wahlmöglichkeit bestehe, daß eine Entscheidung bei gegebenen Wahlmöglichkeiten von der individuellen Situation des Kindes und der Eltern abhängen müsse, daß Gruppen- und Tagespflegebetreuung für Kinder unter 3 Jahren gleichwertige sozialpädagogische Angebote darstellten und daß es im übrigen darauf ankomme, ein plures Angebot an Betreuungsformen bereitzustellen.

9 Diskussion

Die Befunde dieser Untersuchung lassen sich unter unterschiedlichen Gesichtspunkten betrachten und bewerten. Eine nach den verschiedenen denkbaren Seiten hin ausgreifende oder gar erschöpfende Erörterung ist allerdings nicht Intention dieses Abschnitts. Vielmehr sollen auf der Grundlage der Ergebnisse einige übergreifende Aspekte angesprochen werden, von denen wir glauben, daß sie für eine Fortentwicklung des Systems öffentlicher Betreuungsangebote und die hierfür erforderliche Planungstätigkeit der Jugendämter wichtige Elemente darstellen können.

Doppelaufgabe beim Ausbau des Platzangebots: Neue Plätze und strukturelle Verbesserung vorhandener Plätze

Die öffentliche und auch die fachpolitische Diskussion zur Verbesserung des Kindergartenangebots operiert mit der Kategorie des "Kindergartenplatzes". (Sinngemäßes gilt für Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder anderer Altersstufen.) Eine solche undifferenzierte Platzkategorie ist indessen weder geeignet, die vorhandene Platzsituation zu beschreiben, noch stellt sie eine geeignete Planungsgröße dar.

Die Ergebnisse zu den Platzarten und Versorgungsquoten zeigten, daß in (den alten Ländern) der Bundesrepublik faktisch höchst unterschiedliche Plätze angeboten werden und daß zusätzlich zu dem Fehlbestand an Plätzen von einer unzulänglichen Struktur der bestehenden Plätzen ausgegangen werden muß: So kann ein erheblicher Anteil der Plätze (besonders Plätze im Schichtbetrieb) nur als Plätze in Kümmerform qualifiziert werden. Die gegenwärtige Diskussion um die Vermehrung des Platzangebots greift zu kurz, wenn nicht zugleich auch die Platzstruktur mitbedacht wird. Vor diesem Hintergrund und dem Ziel, Kindergartenplätze anzubieten, die den unterschiedlichen Lebensbedingungen von Kindern und Eltern mit ihren individualisierten Lebensbedingungen gerecht werden, steht die Jugendhilfe vor einer doppelten Aufgabe:

Zum einen geht es darum - wie in der Öffentlichkeit allenthalben gefordert -, neue Plätze zu schaffen, die zeitlich und auch in sonstiger Hin-

sicht so angelegt sind, daß sie variierenden Lebenslagen und Bedürfnissen gerecht werden. Zum anderen geht es darum, die vorhandenen Kümmerformen von Plätzen so umzugestalten, daß sie überhaupt als vollwertige Plätze gelten können. Im engeren trifft dies für die Plätze im Schichtbetrieb zu: 133.000 Plätze, dies sind 8 % aller Plätze für Kinder, kommen nur durch Teilung eines regulären Platzes zustande und müßten korrekterweise zu dem Fehlbestand hinzugezählt werden. Nimmt man - im Sinne einer konservativen Schätzung - noch die Hälfte der Nur-Vormittagsplätze (Schließung am Nachmittag) als dringend strukturverbesserungsbedürftig hinzu, dann ergeben sich rund 200.000 Plätze, die zusätzlich zum wahrgenommenen Fehlbestand an Plätzen entweder neu geschaffen oder strukturell nachhaltig verbessert werden müßten. Eine realistische Planungstätigkeit muß diesen Doppelaspekt berücksichtigen.

Platzdefinitionen als Voraussetzungen für Analysen und Planungen

Die Disparität der vorhandenen Plätze führt zwangsläufig zu der Frage, wie überhaupt ein angemessener Kindergartenplatz zeitlich ausgelegt sein sollte und welchen Kriterien er sonst genügen sollte. Soweit ersichtlich, fehlt es bislang in der Jugendhilfe an einer fachlichen Diskussion, die auf die Definition eines angemessenen Kindergartenplatzes gerichtet ist, praktisch vollständig. Dabei wären zumindest 3 Definitionsparameter zu berücksichtigen: die zeitliche Auslegung von Plätzen, die Gruppengröße und Gruppenzusammensetzung sowie die Erzieher/Kind-Relation.

Die Frage, welchen zeitlichen Umfang ein Platz abdecken sollte, um unterschiedlichen Bedürfnislagen gerecht zu werden, läßt sich dabei theoretisch relativ leicht entscheiden. Der von der Struktur her am flexibelsten ausgelegte Platz wäre sicherlich ein Ganztagsplatz mit einem 10- bis 12stündigen Angebot, wobei diese Zeitspanne nicht mit der Anwesenheitsdauer des Kindes verwechselt werden darf. Eine solche Orientierung an "maximalen Standards" scheint jedoch wenig erfolgversprechend. Aufgrund der Knappheit an Mitteln wäre es unrealistisch zu erwarten, daß alle Plätze oder auch nur die Mehrheit der Plätze in einer überschaubaren Zeitspanne als Ganztagsplätze dieser Art ausgelegt werden könnten. Auch erscheint fraglich, ob tatsächlich jeder Platz in dieser Form benötigt wird.

Im Gegensatz zu einer solchen Orientierung an maximalen Standards könnte ein pragmatisch orientierter Definitionsansatz von Mindeststandards ausgehen. Danach müßten Mindestanforderungen erfüllt sein, um überhaupt von einem Kindergartenplatz sprechen zu können. Qualitativ bessere Plätze könnten dann durch zusätzliche Standards charakterisiert werden. Ein solcher Mindeststandard in zeitlicher Hinsicht könnte beispielsweise so beschaffen sein, daß ein bestimmter täglicher Zeitumfang des Betreuungsangebots gegeben sein muß und zugleich der Vormittagsblock eine bestimmte Zeitdauer nicht unterschreiten darf. Nordrhein-Westfalen ist diesen Weg in seinem neuen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) gegangen, in dem festgelegt ist, daß die vormittägliche Öffnungsdauer 5 Stunden nicht unterschreiten soll bei insgesamt 7 Stunden Öffnungsdauer am Tag.

Aufbauend auf solchen Mindeststandards ließen sich zeitlich großzügiger ausgelegte Plätze durch überprüfbare Zusatzkriterien wie die Betreuung über Mittag und erweiterte Zeitumfänge kennzeichnen. Denkbar wäre z.B. ein Dreikategoriensystem:

- Standardform eines Kindergartenplatzes (z.B. 7-stündige Öffnungsdauer, davon mindestens 5 Stunden vormittags im Block)
- Standardform des Kindergartens mit Übermittagbetreuung (z.B. 8-stündige Öffnungsdauer im Block mit Über-Mittagbetreuung)
- Erweiterte Standardform des Kindergartens mit Über-Mittagbetreuung (z.B. wenigstens 10-stündige Öffnungsdauer im Block mit Über-Mittagbetreuung)

Der zeitliche Umfang kann dabei sinnvollerweise nicht die einzige zu berücksichtigende Definitionsdimension bleiben. Zu berücksichtigen wären zumindest 2 weitere Parameter: die höchste Gruppengröße (in Verbindung mit der altersmäßigen Gruppenzusammensetzung) sowie die personelle Mindestausstattung. Auf der Grundlage der vorhandenen Forschungsliteratur kommt ein amerikanisches Expertengremium zu der Feststellung, daß die Gruppenstärke bei Kindern im Alter

- von unter 1 Jahr 6 bis 8 Kinder pro Gruppe,
- von 1 bis 2 Jahren 6 bis 12 Kinder pro Gruppe,
- von 3 Jahren 14 bis 20 Kinder pro Gruppe,
- von 4 und 5 Jahren 16 bis 20 Kinder pro Gruppe,

nicht überschreiten sollte. Als akzeptable Erzieher/Kind-Relationen werden angegeben

- für Kinder unter 2 Jahren nicht höher als 1:4,
- für Zweijährige 1:3 bis 1:6,
- für Dreijährige 1:5 bis 1:10,
- für Vier- und Fünfjährige 1:7 bis 1:10

(vgl. HAYES/PALMER/ZASLOW 1990, S. 101). Die Jugendhilfe hat es in der Vergangenheit versäumt, aus einer fachlichen Sicht solche Mindeststandards zu formulieren. Das Defizit an klaren fachlich begründeten Kategorien ist sicherlich eine Ursache für den Wildwuchs an Plätzen, der leicht unter dem - fachlich ebenfalls nicht näher geklärten Begriff - "bedarfsgerecht" jugendpolitisch verbrämt werden kann.

Noch dringender erscheint die Formulierung von Mindeststandards für die Zukunft: Angesichts des hohen politischen Drucks, (irgendwelche) Plätze bereitzustellen, bedarf es fachlich begründeter Kriterien, damit nicht die quantitative Expansion auf Kosten qualitativer Standards erfolgt. Ohne Standards wenigstens in den zentralen Dimensionen Öffnungsdauer, Gruppengröße und Erzieher/Kind-Relation ist die ohnehin gegebene Gefahr noch größer, daß es zu politischen Lösungen kommt, bei denen die Befriedigung quantitativer Erfordernisse durch das Absenken von Qualitätsstandards erkaufte wird.

Angebote für unter dreijährige Kinder noch von zahlreichen Jugendämtern als Aufgabenfeld der Jugendhilfe zu akzeptieren

Die Befragungsergebnisse ergaben, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, für die meisten Jugendamtsbereiche eine äußerst niedrige bzw. eine Nullversorgung mit öffentlich geförderten Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder. Die Bundesrepublik (alte Bundesländer) gehört mit einer durchschnittlichen Versorgungsquote von unter

3 % (Plätze in Einrichtungen und Tagespflege) zu den "Entwicklungsländern" innerhalb der EG und ist von den Gegebenheiten in Nachbarländern wie Belgien, Frankreich und Dänemark mit Versorgungsquoten von ca. 20 bis 45 % noch weit entfernt (vgl. TIETZE/PATERAK 1993).

Die Differenzen zwischen den Jugendamtsbereichen bei Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder sind enorm. In der Mehrheit der Jugendamtsbereiche existiert keinerlei institutionelles Angebot für unter Dreijährige. Und in der knappen Hälfte von Jugendamtsbereichen mit Plätzen für unter Dreijährige in Einrichtungen werden in jedem 10. nur Plätze von Elterninitiativen bereitgestellt.

Angesichts dieser Gegebenheiten erscheint die Feststellung nicht übertrieben, daß die traditionellen Träger der Jugendhilfe, freie und kommunale Träger, es bisher weitgehend versäumt haben, ein irgendwie bedarfsorientiertes Angebot bereitzustellen; denn die Annahme eines Null-Bedarfs an Plätzen in Einrichtungen in über der Hälfte der Jugendamtsbereiche ist mit der sozialen Wirklichkeit wohl schwer in Einklang zu bringen. Die Möglichkeit für Kinder und Eltern, ein entsprechendes Angebot nutzen zu können, dürfte bei kaum einem anderen der bedeutsamen Jugendhilfeangebote so stark wohnortabhängig sein wie bei den Platzangeboten für unter Dreijährige. In der Mehrzahl der Jugendämter muß der Bereich von Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder offensichtlich überhaupt erst noch als Aufgabenbereich der Jugendhilfe entdeckt werden; in anderen ist er entdeckt, bedarf aber noch der nachhaltigen Entwicklung.

Wichtig erscheint hierbei, daß Zielvorstellungen über einen minimalen Versorgungsgrad auf der jeweiligen Landesebene - evtl. differenziert nach sozialräumlichen Gegebenheiten - entwickelt werden, an denen sich das einzelne Jugendamt als Minimalstandard orientieren kann. Die Größe der Aufgabe und die Höhe der erforderlichen Investitionen ist sicherlich beträchtlich, darf aber nicht davon abhalten, jetzt in angemessene Planungen einzutreten. Es ist schwer denkbar, daß ohne klare Zielvorstellungen die erforderlichen Fortschritte möglich sind. Nach den Schätzungen eines Expertengremiums beim Bundesministerium für Frauen und Jugend (BMFJ) muß je nach örtlicher sozioökonomi-

scher Struktur von einem Bedarf für 10 bis 30 % aller Kinder unter 3 Jahren ausgegangen werden. Im Durchschnitt wird Betreuungsbedarf für 20 % aller Kinder angenommen (vgl. BMFJ 1992).

In diesem Zusammenhang erscheint eine Stimulierung des Engagements der freien Träger dringend erforderlich, um zu einer Verbreiterung der Trägerbasis zu gelangen und die Trägerschaft nicht nur den Kommunen bzw. Elterninitiativen zu überlassen. Ein stärkeres Engagement der freien Träger dürfte wesentlich davon abhängen, daß es zu entsprechenden, dem Kindergartenbereich vergleichbaren Landesbeteiligungen bei der Finanzierung kommt - ein Punkt, der in den meisten Bundesländern noch ein Desiderat bildet.

Ungleichheit beim Zugang zu Betreuungsangeboten muß abgebaut werden

Die faktischen Zugangsmöglichkeiten von Kindern und Eltern zu öffentlich geförderten Angeboten müssen als ein wichtiges Qualitätskriterium eines frühkindlichen Betreuungs- und Erziehungssystems betrachtet werden (vgl. BALAGEUR/MESTRES/PENN 1992). Die Untersuchung ergab, bezogen auf ein solches Kriterium, außerordentlich hohe regionale und lokale Disparitäten beim Platzangebot und der Kostenbeteiligung von Eltern und damit beim Zugang zu Betreuungsangeboten. Soweit die Elternbeiträge nicht durch Landesregelungen festgelegt sind, sind doppelte Benachteiligungen von Kindern und Eltern zu verzeichnen in dem Sinne, daß bei einem knappen Platzangebot die Elternbeiträge besonders hoch ausfallen. Für die Eltern als Nutzer der Angebote wird damit de facto ein Marktregulierungsmechanismus wirksam: Knappe Güter, hier die Betreuungsangebote, führen bei gegebener Nachfrage zu höheren Preisen für die Konsumenten, hier die Eltern. Das faktische Vorhandensein eines solchen Marktmechanismus ist mit den ordnungspolitischen Prinzipien des Jugendhilfesystems dem Grunde nach nicht kompatibel.

Öffentliche Betreuungsangebote bilden ein wichtiges Moment der sozialen Infrastruktur. Im Sinne des Grundgesetzgebots der Gleichartigkeit der Lebensbedingungen müssen die beobachtbaren Disparitäten als unerwünscht gelten. Insoweit spiegelt der hier thematisierte

Sektor der Jugendhilfe eine Situation wider, die strukturell mit der im Bildungsbereich vor einem Vierteljahrhundert vergleichbar ist und dort zu einer breiten Debatte bezüglich der Chancengleichheit - d.h. hier gleichartigen Möglichkeiten des Zugangs zu öffentlichen Bildungsangeboten unabhängig von der je individuellen Lebenslage - führte. Seinerzeit wurden große Anstrengungen unternommen, die Versorgung mit Bildungseinrichtungen in unterversorgten Regionen nachhaltig zu verbessern und durch ein Bündel von Maßnahmen gleichartige Voraussetzungen für die Inanspruchnahme entsprechender Angebote zu gewährleisten. Es scheint, daß bei den vorschulischen Erziehungs- und Betreuungsangeboten der Jugendhilfe - fast im Sinne eines "cultural lag" - die hierfür einschlägige Debatte erst noch geführt werden muß.

Neben der Standortbestimmung der einzelnen Jugendämter selbst, wie sie durch die einschlägigen Bestimmungen des KJHG zur Ist-Feststellung und Bedarfsanalyse unterstützt wird, könnten Übersichten über unterversorgte Regionen jeweils auf Landesebene sowie spezielle Hilfen für solche Regionen einen wichtigen Beitrag zur Entschärfung der unterschiedlichen Versorgung und der Kostendisparitäten leisten. Soviel erscheint sicher: Das traditionelle Prinzip in der Jugendhilfe der Bereitstellung eines "bedarfsgerechten Angebots" erscheint als kein geeigneter Lösungsansatz, solange für die Analyse des Bedarfs keine sinnvollen und nachvollziehbaren Kriterien angewendet werden und dementsprechend ein gegebener Bedarf ideologisch und politisch leicht ignoriert bzw. verdrängt werden kann oder aus der Befürchtung einer zusätzlichen "Bedarfsweckung" bewußt nicht befriedigt wird. Für den Kindergartenbereich dürfte sich das hier angesprochene Problem nachhaltig entschärfen, sofern es zu der faktischen Durchsetzung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz (bei nicht hintergehbaren Mindeststandards für einen Platz, s.o.) kommt. Für den Bereich der unter dreijährigen Kinder - wie auch für Kinder im Hortalter - ist wohl nur dann mit einer Entspannung zu rechnen, wenn Mindestversorgungsgrade in den einzelnen Jugendamtsbereichen jeweils auf Landesebene abgestimmt und schrittweise den tatsächlichen Bedarfslagen angepaßt werden.

Differenziertere Behandlung der Kostenfrage erforderlich

Bei dem Versuch, die tatsächlichen Betriebskosten von Einrichtungen vergleichend zu ermitteln, ergeben sich beträchtliche Schwierigkeiten. Die in der Befragung für die Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft ermittelten Werte können dementsprechend nur als Näherungswerte betrachtet werden. Kostenfragen gewinnen jedoch gerade bei einem in der Ausdehnung befindlichen System der Früherziehung, sei es was die Vermehrung an Plätzen, sei es was die Verbesserung der Platzstruktur anbelangt, an zusätzlicher Bedeutung. So schätzte das erwähnte Expertengremium beim BMFJ (1992), daß bei der Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und der Bereitstellung eines höheren Anteils an Ganztagsplätzen 4,02 Mrd. DM (nach Abzug der Elternbeiträge) an zusätzlichen jährlichen Betriebskosten aufzubringen sind; bei einer 20%igen Versorgung der Kinder unter 3 Jahren wurden die zusätzlichen jährlichen Betriebskosten auf 4,17 Mrd. DM beziffert. Die Investitionskosten für den Kindergarten- und Krippenbereich werden mit 28,6 Mrd. DM angegeben. Kostenschätzungen werden auf allen Ebenen benötigt, nicht nur auf der Bundesebene, sondern auch auf Landesebene und der Ebene der örtlichen Träger der Jugendhilfe.

Vergleichende Kostenanalysen und Kostenschätzungen werden gegenwärtig durch eine Reihe von Problemen erschwert. Neben dem Problem, daß in der Sozialadministration Betriebskosten unterschiedlich definiert werden (vgl. Kap. 4), führt der oben angeführte Mangel an klaren Platzdefinitionen (vgl. 9.2) notgedrungen dazu, daß sich Kostenschätzungen auf unklare und von Fall zu Fall teils wechselnde Grundlagen beziehen müssen. So mußte bei der erwähnten Schätzung auf Bundesebene zur Kenntnis genommen werden, daß die Betriebskosten für einen Ganztagsplatz in einem Bundesland um fast 50 % höher liegen als in einem anderen. Tatsächlich sind solche Differenzen darauf zurückzuführen, daß es sich um letztlich nicht vergleichbare Plätze handelt, die sich in wichtigen kostenrelevanten Dimensionen (z.B. Öffnungsdauer, Erzieher/Kind-Relation) deutlich unterscheiden.

Im Hinblick auf angemessene Kostenschätzungen müssen auch solche Kostenbereiche miteinbezogen werden, die über die unmittelbaren

Betriebskosten der einzelnen Einrichtung hinausgehen. Z.B. ergeben sich bei einem expandierenden Früherziehungssystem auch Kosten für die Verwaltung und fachliche Begleitung (Fachberatung) der Einrichtungen.

Die gesellschaftliche Diskussion um die öffentlichen Kosten der Kinderbetreuung darf allerdings nicht zu eng geführt werden. Den Aufwendungen für öffentliche Früherziehung stehen auf der anderen Seite Nutzensaspekte gegenüber, die ebenfalls im gesellschaftlichen Diskussions- und im politischen Entscheidungsprozeß beachtet werden sollten. So ist zu berücksichtigen, daß Mütter, denen aufgrund eines verbesserten Betreuungsangebots eine Erwerbstätigkeit ermöglicht wird, Steuerzahlerinnen sind. Es wäre eine Untersuchung wert, inwieweit die Aufwendungen der öffentlichen Hand, aber auch die der kirchlichen Träger hierdurch de facto kompensiert werden. Daneben sollte in den Blick genommen werden, daß durch die Ausgaben von öffentlichen und freien Trägern für Einrichtungen erhebliche private und auch öffentliche Einkommen (Steuern) sowie externe Beschäftigungseffekte (besonders im Bereich des Handwerks und des Einzelhandels) ausgelöst werden, wie neuere sozialwirtschaftliche Analysen zeigen (vgl. IFS 1990). Die Befunde belegen, daß durch die entsprechenden Ausgaben erhebliche positive wirtschaftliche Folgeeffekte auf kommunaler Ebene induziert werden - Aspekte, die bei den politischen Auseinandersetzungen um knappe Mittel vielfach unterschätzt werden. So läßt sich einer Untersuchung über die kommunalwirtschaftlichen Nutzeneffekte der Ausgaben für Kindergärten in der Trägerschaft der Stadt Köln u.a. entnehmen, daß durch 5 Erzieherinnen statistisch ein weiterer Arbeitsplatz in der Wirtschaft der Kommune gesichert wird (vgl. RÜSCHENPÖHLER UND PARTNER 1991).

Schließlich und nicht zuletzt muß in die Debatte um die Kosten auch die Frage eingebracht werden, welche längerfristigen Sozialisationsgewinne für die Kinder durch die Teilnahme an entsprechenden Angeboten zu verzeichnen sind, d.h. von welchen Nutzeneffekten, die sich erst in der Zukunft erweisen, ausgegangen werden kann. Vorliegende Kosten-Nutzenanalysen aus den USA verweisen auf Nutzeneffekte vorschulischer Erziehung für den weiteren Lebensweg von Kindern und Jugend-

lichen, die öffentliche Investitionen in diesem Bereich allein unter ökonomischen Kriterien als eine lohnende Angelegenheit erscheinen lassen (vgl. TIETZE/ROSSBACH 1988).

Sicherlich kann der Ausbau von Erziehungs- und Betreuungsangeboten für Kinder angemessen nicht nur bzw. nicht vorherrschend durch die verengende Brille ökonomischer Kriterien betrachtet werden. Andererseits wäre es angesichts der für einen Ausbau öffentlicher Angebote erforderlichen Mittel und der Knappheit an Ressourcen naiv, über einem fachlichen Jugendhilfeengagement die ökonomischen Dimensionen zu übersehen. Präzise Kostenanalysen bei fachlich bestimmten Mindeststandards der Angebote und Berücksichtigung der verschiedenen Nutzendimensionen können nicht nur zu einer Versachlichung der jugendhilfepolitischen Diskussion um eine Ausweitung von Angeboten dienen, sondern erscheinen auch geeignet, kurzschlüssige, vermeintlich ökonomisch begründete Verhinderungsstrategien aufzuklären.

Ausgleich des Stadt-Land-Gefälles bei Angeboten und Planungen der Jugendhilfe erforderlich

Die Befragung der Jugendämter ergab bezüglich der Versorgung mit den verschiedenen Angeboten in praktisch allen Hinsichten ein deutliches Stadt-Land-Gefälle. Auch die gefundene statistisch günstigere Versorgungsquote im Kindergartenbereich in Landkreisen kann hier nicht als Vorteil der Landkreise verbucht werden, denn sie wird durch eine ungünstige Platzstruktur erkauft (Schichtbetrieb, Halbtagsplätze).

Sicherlich wird man bei der Interpretation der entsprechenden Gegebenheiten nach wie vor bestehende sozialstrukturelle Unterschiede zwischen Stadt und Land berücksichtigen müssen. Allerdings bilden solche möglichen Unterschiede für sich keine hinreichende Erklärung für das Ausmaß der Unterschiede, etwa dafür, daß der Anteil der Ganztagsplätze an den Kindergartenplätzen in den Jugendamtsbezirken kreisfreier Städte fast zehnmal so hoch ist wie in denen der Landkreise, die Versorgung mit Plätzen für unter dreijährige Kinder in Einrichtungen mehr als das Vierzigfache beträgt oder daß die Versorgung mit Tagespflegeplätzen fünfmal so hoch ausfällt. Diese Unterschiede zuun-

gunsten von Landkreisen verweisen auch bei nachhaltiger Berücksichtigung sozialstruktureller Unterschiede auf ein erhebliches Angebotsdefizit der Jugendhilfe in den ländlichen und kleinstädtischen Regionen.

Neben den Leistungsdefiziten zeigte sich anhand der Auskünfte der Jugendämter, daß in manchen Landkreisen auch elementare Struktur- und Planungsdaten den Jugendämtern nicht zur Verfügung stehen. So gab es mehrere Jugendämter in Landkreisen, die keine Aussage über die Anzahl der vorhandenen Plätze in Einrichtungen oder über die Anzahl von Kindern im Kindergartenalter in ihrem Zuständigkeitsbereich machen konnten. Solche Gegebenheiten verweisen auf gravierende administrative Defizite. Die hier beobachtbaren Unterschiede im Leistungsvermögen zwischen den Jugendämtern sind nicht neu. Bereits im Dritten Jugendbericht wurden enorme Unterschiede in der Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Jugendämter als Teile der kommunalen Selbstverwaltung festgestellt mit der Konsequenz, daß dadurch "eine gleichmäßige Erfüllung des Anspruchs auf Erziehung" in Frage gestellt ist (vgl. BMJFG 1972, S. 36ff., S. 78f.). Auch die jüngste umfassende Erhebung zur Ausstattung und Leistung von Jugendämtern verdeutlicht Tendenzen, die "die Jugendämter größerer kreisfreier Städte als die 'Spitzenreiter der Innovation' ausweisen" und "auf die strukturellen Schwierigkeiten von Kreisjugendämtern verweisen, in ihrem Bereich vergleichbare Entwicklungen voranzubringen" (KREFT/LUKAS u.a. 1990, S. 378).

Angesichts der vermehrten und präziseren Aufgabenstellungen, die das neue Kinder- und Jugendhilferecht den Jugendämtern als den örtlichen Trägern der Jugendhilfe vorgibt, bedarf das administrative Defizit und Leistungsdefizit der Jugendhilfe in vielen der Landkreise einer nachhaltigen Korrektur. Es erscheint hier dringend erforderlich, daß ein Anschluß gefunden wird an die notwendigen Informations- und Planungsstandards sowie über diese an ein verbessertes, näher am Durchschnitt liegendes Leistungsangebot, das dem Verfassungsgebot vergleichbarer Lebensbedingungen entspricht.

Genauere Beobachtungssysteme zur Ermittlung von Bestand und Planungsnotwendigkeiten erforderlich

Bereits weiter oben wurde die unzureichende statistische Erfassung des Bestands an öffentlichen Betreuungsangeboten in der Jugendhilfestatistik als einschlägiger Fachstatistik bemängelt. Die Ergebnisse dieser Befragung enthüllen eine Realität quantitativ und qualitativ divergierender öffentlicher Betreuungsangebote, die durch die gegenwärtige Form des statistischen "Beobachtungssystems" eher verdeckt als erhellt wird, jedenfalls nicht zu den Informationen führt, die für eine Dauerbeobachtung mit kritischen und planungsrelevanten Informationen erforderlich sind. Es gibt in der Jugendhilfestatistik bislang keine Informationen darüber, welche Platzarten zur Verfügung stehen, wie die Platzstruktur beschaffen ist, mit welchen Öffnungszeiten zu rechnen ist, welche Gruppengrößen oder welche Erzieher/Kind-Relationen konkret gegeben sind. Gerade solche grundlegenden Eckdaten werden für eine gezielte Diagnose und kritische Dauerbeobachtung des Kinderbetreuungssystems und seiner Defizite sowie zur Abschätzung seiner Entwicklungen benötigt. Die Situation unzureichender statistischer Erfassung teilt die Bundesrepublik im übrigen mit anderen EG-Staaten. In einem Bericht des Kinderbetreuungsnetzwerks der europäischen Kommission heißt es kritisch: "If something matters to Governments, they collect regular information on it, while one of the best ways to ignore a need or a problem is to keep it invisible" (MOSS 1990, S. 5).

Die Kritik an den Unzulänglichkeiten der vorhandenen statistischen Erhebungen für eine sich in ihren Aufgabenfeldern und Planungserfordernissen erweiternde Jugendhilfe ist nicht neu (vgl. ACHTER JUGENDBERICHT 1990 S. 178f.), und mit dem neuen Kinder- und Jugendhilferecht hat sich auch die Jugendhilfestatistik in verschiedenen Punkten deutlich verbessert (vgl. §§ 98-103 KJHG; BERTRAM/ BAYER 1990). Jedoch ist der hier in Rede stehende Teil über Einrichtungen, Plätze und tätiges Personal nach wie vor mit gravierenden Mängeln behaftet. U.a. wird es auch in Zukunft bei der unzureichenden Periodizität der Erhebungen im Abstand von 4 Jahren bleiben (nächste Erhebung 1994). Damit wird es unter Berücksichtigung der erforderlichen Aufbereitungszeiten weiterhin Situationen wie die zu Beginn des Jahres

1992 geben, als sich die neuesten verfügbaren Daten auf das Jahr 1986 bezogen.

Angesichts der bestehenden Planungserfordernisse bei Betreuungsangeboten für junge Kinder sind verbesserte Erhebungsmodalitäten dringend erforderlich. Zu den notwendigen Verbesserungen gehören

- eine Verkürzung der Erhebungsintervalle auf jährliche Erhebungen, um der Sensibilität gegenüber demographischen Entwicklungen Rechnung tragen zu können (rasche Veränderungen von Jahrgangsstärken bei kleinen Kindern),
- eine Differenzierung nach Platzarten und anderen qualitativen Charakteristika,
- eine Regionalisierung der Daten, auf Kreisebene bzw. nach sozialräumlichen Merkmalen, um jeweils angemessene Referenzrahmen für lokale Jugendhilfeplanungen zur Verfügung zu stellen.

Neben einer solchermaßen verbesserten Jugendhilfestatistik könnten Mikrozensuszusatzserhebungen in größeren Zeitabständen, die sich auf die Nutzerseite von öffentlichen Betreuungsangeboten beziehen und auch den breiten Raum nicht-öffentlicher Betreuungsformen miteinbeziehen, eine wichtige Ergänzung hinsichtlich der erforderlichen gesellschaftlichen Dauerbeobachtung des Betreuungssektors bilden. Die erforderlichen Erhebungskonzeptionen liegen vor (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 1989c); es scheint jedoch am politischen Konsens zur Durchführung zu fehlen. Solche differenzierten Erhebungen können - auch bei einer Aufbereitung in regionalisierter Form - nicht die erforderlichen Befragungen und Datenerhebungen der Jugendämter vor Ort mit den jeweils eigenen Zielstellungen (Bedarfsanalysen) und Planungsnotwendigkeiten ersetzen. Diese bilden eine nicht hintergehbare Notwendigkeit. Sie können jedoch einen sachangemessenen Referenzrahmen bereitstellen, der eine Ist-Analyse vor Ort und ihre jugendhilfepolitischen Konsequenzen auf eine objektivere Grundlage stellt und damit zu einem Rationalitätszuwachs bei Bewertungen und Planungen beitragen kann. Was die notwendigen Verbesserungen bei Bestands- und Bedarfsanalysen vor Ort durch die Jugendämter selbst

anbelangt, wäre ein Austausch zwischen den Jugendämtern mit entsprechenden Vorerfahrungen bei einschlägigen Erhebungen und Analysen und den Jugendämtern, die erst am Anfang dieses Weges stehen, zu wünschen. Als hilfreich könnte sich auch die Entwicklung replizierbarer (im Differenzierungsgrad abgestufter) Modelle zur Bestands- und Bedarfsanalyse erweisen, wobei die bei den einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen wären. Die jeweiligen kommunalen Spitzenverbände könnten bei der Entwicklung solcher praxisbezogener Modelle Hilfestellungen leisten und damit zu einem Ausgleich der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Planungskompetenzen bei den Jugendämtern beitragen.

Notwendigkeit einer kohärenten Politik für die Betreuung von Kindern auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden

Die Bereitstellung von Betreuungs- und Erziehungsangeboten für Kinder im vorschulischen Alter gehört als Teil der Jugendhilfe zu den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Dadurch kann prinzipiell und in Verbindung mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege ein orts- und bedarfsnahes Angebot an Hilfen geplant und gesichert werden. Auf der anderen Seite scheinen viele Gebietskörperschaften gegenwärtig überfordert, mit den bisherigen infrastrukturellen und finanziellen Voraussetzungen den Erwartungen nachzukommen, die im Gefolge grundlegender gesellschaftlicher Veränderungsprozesse von der Nutzerseite, d.h. den Eltern mit kleinen Kindern, und nun auch vom Bundesgesetzgeber im Zuge des Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz an sie gestellt werden.

Die zur Lösung der anstehenden Fragen erforderliche Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen - Bund, Länder und Gemeinden - erscheint gegenwärtig nicht hinreichend entwickelt. Politische Entscheidungen auf der einen Ebene staatlichen Handelns wie bei der gesetzlichen Verabschiedung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ohne die darauf bezogenen Möglichkeiten der materialen Einlösung auf der anderen Seite zu überprüfen bzw. sicherzustellen, sind nur bedingt erfolversprechend. In einem solchen Verfahren ist - trotz der begrüßenswerten klaren Zielsetzung - eine potentielle Herabsetzung von Qualitätsstandards strukturell angelegt.

Unabhängig von den unterschiedlichen Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen und ohne deren Verwischung sind hier für die Zukunft bessere Abstimmungsprozesse erforderlich. Zu einer solchen auf größere Kohärenz hin orientierten Politik der Erziehungs- und Betreuungshilfen gehört auch, daß Maßnahmen, die sich auf dieselbe Zielgruppe beziehen, aber auf unterschiedlichen Ebenen staatlichen Handelns angesiedelt sind, im Zusammenhang betrachtet werden. Wir haben in diesem Bericht auf das unausgewogene Verhältnis aufmerksam gemacht, das zwischen den öffentlichen Aufwendungen für Erziehungsgeld (als einer gesellschaftlichen Gratifikation für die Erziehung und Betreuung des Kleinkinds durch einen Elternteil) und den öffentlichen Aufwendungen für familienexterne Betreuung von Kleinkindern besteht (vgl. Kap. 6.), ein Mißverhältnis, das allein aufgrund der unterschiedlichen öffentlichen Zuständigkeiten nicht in den Blick gerät.

Für die Bundesrepublik wären wirksamere innerstaatliche Foren zu wünschen, auf denen die verschiedenen staatlichen Instanzen (und parafiskalischen Instanzen wie die Spitzenorganisationen der freien Wohlfahrtspflege) unbeschadet ihrer jeweiligen Zuständigkeit das Spektrum von Erziehungs- und Betreuungshilfen im Zusammenhang sehen, Optionen in ihren Voraussetzungen und Konsequenzen analysieren und damit eine abgestimmte Weiterentwicklung von Maßnahmen befördern. Die Richtschnur kann dabei sicherlich nur sein, kleine Kinder als Bürger mit eigenen Rechten zu begreifen und ihnen über die entsprechenden Wahlmöglichkeiten ihrer Eltern die Angebote bereitzustellen, die entsprechend ihrer Lebenslage und der ihrer Eltern als stützend und entwicklungsfördernd angesehen werden können.

Literaturverzeichnis:

ACHTER JUGENDBERICHT: Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn 1990.

AGJ (ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR JUGENDHILFE): Zur Situation gegenwärtiger Kindergartenerziehung. Stellungnahmen und Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe zu aktuellen Problemen im Kindertagesstättenbereich. Bonn 1988.

AKADEMIE FÜR KINDERHEILKUNDE UND JUGENDMEDIZIN: Gemeinsame Erklärung der in der "Akademie für Kinderheilkunde und Jugendmedizin" zusammengeschlossenen Deutschen Gesellschaft für Kinderheilkunde, des Berufsverbandes der Kinderärzte Deutschlands und der Deutschen Gesellschaft für Sozialpädiatrie vom 2.2.1989, Köln. (Mimeo)

ARIÈS, P.: Geschichte der Kindheit. München, Wien 1975.

BALAGEUR, I./MESTRES, J./PENN, H.: Die Frage der Qualität in Kinderbetreuungseinrichtungen. Ein Diskussionspapier. Kinderbetreuungsnetzwerk der europäischen Kommission. Kommission der europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion V. Brüssel 1992. (Mimeo)

BARGEL, T./KUTHE, M./MUNDT, J.W.: Die Indizierung von Soziotopen als Grundlage der Messung sozialer Disparitäten. In: HOFFMANN-NOWOTNY, H.-J. (Hrsg.): Messung sozialer Disparitäten. Frankfurt am Main 1978, S. 43 - 92.

BECK-GERNSHEIM, E.: Die Kinderfrage. Frauen zwischen Kinderwunsch und Unabhängigkeit. München 1988.

BELLER, E.K.: Zweijährige in den Kindergarten? In: Kinderzeit. Sozialpädagogische Blätter (1990, I. Quartal), H. 1, S. 8-11.

BENSEL, J.: Krippenbetreuung im Spiegel der neuesten internationalen Forschung. (Schriftenreihe der Deutschen Liga für das Kind in Familie und Gesellschaft). Neuwied 1991.

BERTRAM, H.: Neue Eltern - neue Kinder? In: EBERT, S. (Hrsg.): Zukunft für Kinder. Grundlagen einer übergreifenden Politik. München 1991, S. 107-136.

BERTRAM, H./BEYER, H.: Bestand und Bedarf an statistischen Erhebungen im Bereich "Jugendhilfe". In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 38 (1990), S. 270-279.

BLÜML, H.: Tagesmütter. Vom Modellprojekt zum Bundesverband. Erstellt im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft "Tagesmütter", Bundesverband e.V. Meerbusch 1991.

BLK (BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG): Bildungsgesamtplan. Bd. 1. Stuttgart 1973.

BLK (BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG): Fünfjährige in Kindergärten, Vorklassen und Eingangsstufen. Stellungnahme der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung zu dem Bericht der Projektgruppe "Einrichtungen für Fünfjährige" über die Auswertung von Modellversuchen in Kindergärten, Vorklassen und Eingangsstufen. Stuttgart 1976.

BLK (BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG UND FORSCHUNGSFÖRDERUNG): Daten für den Elementarbereich 1975-1985. Bonn 1987.

BLK (BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG UND FORSCHUNGSFÖRDERUNG): Entwicklungen und vordringliche Maßnahmen im Elementarbereich als Bestandteil der Tageseinrichtungen für Kinder in den neuen Länder. Berichtsentwurf des Arbeitskreises "Elementarbereich" vom 20. September 1991. Bonn 1991.

BMA (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG) (Hrsg.): Rentenreform '92. Bad Honnef 1992.

BMFW (BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT) (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1980/81. Bad Honnef 1980.

BMFW (BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT) (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1990/91. Bad Honnef 1990.

BMFW (BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT) (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1991/92. Bad Honnef 1991.

BMFJ (BUNDESMINISTERIUM FÜR FRAUEN UND JUGEND): Finanzielle Folgen der Verbesserung der Tagesbetreuung von Kindern. Bonn 1992. (Drucksache Nr. 88 des Sonderausschusses "Schutz des ungeborenen Lebens" des Deutschen Bundestages)

BMJFFG (BUNDESMINISTERIUM FÜR JUGEND, FAMILIE, FRAUEN UND GESUNDHEIT) (Hrsg.): Frauen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1989. (a)

BMJFFG (BUNDESMINISTERIUM FÜR JUGEND, FAMILIE, FRAUEN UND GESUNDHEIT): Zusammenstellung von landesgesetzlichen Regelungen für den Kindergarten. Stand: März 1989. Bonn 1989 (b). (Mimeo)

BMJFFG (BUNDESMINISTERIUM FÜR JUGEND, FAMILIE, FRAUEN UND GESUNDHEIT): Bericht über das Erziehungsgeld und den Erziehungsurlaub 1986-1988. Bonn 1990. (Mimeo)

BMJFG (BUNDESMINISTERIUM FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT) (Hrsg.): Dritter Jugendbericht. Bonn 1972.

BMJFG (BUNDESMINISTERIUM FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT) (Hrsg.): Das Modellprojekt "Tagesmütter" - Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung. (Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 85). Stuttgart 1980.

BMJFG (BUNDESMINISTERIUM FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT) (Hrsg.): Familie und Arbeitswelt. (Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 143). Stuttgart 1984.

BOUSTEDT, O.: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland 1970: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Bd. 103. Hannover 1975.

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE: Verbindung von Familie und Beruf. Betriebliche Maßnahmen zur Erleichterung der Rückkehr in den Beruf nach einer familienbedingten Unterbrechung. Köln 1990. (Mimeo)

BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE/BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE: Empfehlungen und Hinweise zur bedarfsgerechten Gestaltung von Öffnungszeiten in Kindergärten. Köln 1987.

DE MAUSE, L. (Hrsg.): Hört ihr die Kinder weinen? Eine psychogenetische Geschichte der Kindheit. Frankfurt am Main 1977.

DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart 1970.

DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Die Bildungskommission. Bericht '75. Entwicklungen im Bildungswesen. Verabschiedet auf der 48. Sitzung der Bildungskommission am 13. Juni 1975. Stuttgart 1975.

ERNING, G.: Entwicklung und Formen der Finanzierung und Kostentragung öffentlicher Kleinkinderziehung. In: ERNING, G./NEUMANN, K./REYER, J. (Hrsg.): Geschichte des Kindergartens. Bd. 2. Institutionelle Aspekte, systematische Perspektiven, Entwicklungsverläufe. Freiburg i.B. 1987, S. 82-95.

GRUNDMANN, M./HUININK, J.: Der Wandel der Familienentwicklung und der Sozialisationsbedingungen von Kindern. Situation, Trends und einige Implikationen für das Bildungssystem. In: Zeitschrift für Pädago-

gik, 37 (1991), S. 529-554.

HAENSCH, D.: Repressive Familienpolitik. Hamburg 1969.

HAPPE, G.: Vergleichende Darstellung der Rechts-, Finanzierungs- und Ausstattungssysteme der Länder im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder. Herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf o.J.

HARDACH-PINKE, J.: Zwischen Angst und Liebe. Die Mutter-Kind-Beziehung seit dem 18. Jahrhundert. In: MARTIN, J./NITSCHKE, A. (Hrsg.): Zur Sozialgeschichte der Kindheit. (Veröffentlichungen des "Instituts für historische Anthropologie e.V.". Bd. 4). Freiburg 1986, S. 578-591.

HASSENSTEIN, B.: Das Projekt "Tagesmütter". In: Zeitschrift für Pädagogik 20 (1974 (a)), S. 415-426.

HASSENSTEIN, B.: Kritik an der wissenschaftlichen Begründung des Tagesmütterprojekts. In: Zeitschrift für Pädagogik 20 (1974 (b)), S. 929-945.

HAYES, Ch.D./PALMER, J.L./ZASLOW, M.J. (Hrsg.): Who Cares for America's Children? Child Care Policies for the 1990s. Washington 1990.

IFS (INSTITUT FÜR BERATUNG UND FORSCHUNG IN DER SOZIALWISSENSCHAFT): Kommunalwissenschaftliche Nutzeffekte der Münchener Sozialwissenschaft. Gutachten im Auftrag der Landeshauptstadt München und der Verbände der freien Wohlfahrtspflege. München 1990. (Mimeo)

INSTITUT FÜR SOZIALE ARBEIT e.V. (Hrsg.): Adressenverzeichnis Jugendhilfe/Sozialarbeit. Münster 1986, 3. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Münster 1986.

KIRNER, E./SCHULZ, E. (Bearb.): Angebot an Arbeitskräften in Deutschland auf längere Sicht. In: DIW-Wochenbericht 57 (1990), S. 679 - 690.

KLEMM, K. u.a.: Bildungsgesamtplan '90. Ein Rahmen für Reformen. Weinheim 1990.

KREFT, M.: Zum gegenwärtigen Stand des Kindergartens in der Bundesrepublik Deutschland: Organisatorisch-administrative Rahmenbedingungen und quantitative Aspekte im regionalen Vergleich. Diplomarbeit. Münster 1990.

KREFT, D./LUKAS, H. u.a.: Perspektivenwandel in der Jugendhilfe. Bd. 1. Forschungsmaterialien und eine umfassende Bibliographie zu neuen Handlungsfeldern in der Jugendhilfe sowie Ergebnisse einer Totalerhebung (Daten/Fakten/Analysen) zur aktuellen Aufgabenwahrnehmung der Jugendämter. Bd. 2. Expertisentexte "Neue Handlungsfelder in der Jugendhilfe". (Berichte und Materialien aus der sozialen und kulturellen Arbeit, 5). Nürnberg 1990.

LACHENMAIER, W.: Öffnungszeiten von Kindergärten - eine Erhebung in drei bayerischen Regionen. In: IFP (STAATSWINSTITUT FÜR FRÜHPÄDAGOGIK UND FAMILIENFORSCHUNG) (Hrsg.): Nachrichtendienst 5 (1989), Nr. 16, S. 2-3.

LACHENMAIR, H.: Selbstorganisierte Kinderbetreuungseinrichtungen. In: KREFT, D./LUKAS, H. u.a.: Perspektivenwandel der Jugendhilfe. Bd. 2: Expertisentexte "Neue Handlungsfelder in der Jugendhilfe". (Berichte und Materialien aus der sozialen und kulturellen Arbeit, 5). Nürnberg 1990, S. 155-172.

LAEWEN, H.J./HEDERVARI, E./ANDRES, B.: Forschungsbericht zur Stabilität von Tagespflegestellen und Pflegeverhältnissen in Berlin (West). Herausgegeben im Auftrag von INFAS INSTITUT FÜR ANGEWANDTE SOZIALISATIONSFORSCHUNG/FRÜHE KINDHEIT e.V. Berlin 1992.

- LEDIG, M./NISSEN, U./KREIL, M.:** Kinder und Wohnumwelt: Eine Literaturanalyse zur Straßensozialisation. München 1987.
- LIEGLE, L.:** Sozialisationsforschung und Familienpolitik. Der Streit um das Projekt "Tagesmütter". In: Zeitschrift für Pädagogik 20 (1974), S. 427-445.
- LORENTZ, G./SCHAUERTE, B.:** Mehr Kreativität und Flexibilität bei Öffnungszeiten. (Schriftenreihe des Instituts Frau und Gesellschaft. Materialien zur Frauenforschung). Bd. 1. Bielefeld 1985.
- MADER, J./TIETZE, W.:** Minoritätenkinder und Jugendhilfe. Untersuchungsbericht für die Lindenstiftung zur Lebens- und Betreuungssituation von Aussiedler-, Asylantenbewerber-, Sinti- und Romakindern. Ergebnisse einer bundesweiten Jugendamtsbefragung. Münster 1990.
- MELHUISCH, C.E./MOSS, P.:** Daycare for Young Children. International Perspectives. London 1991.
- MAGS (MINISTER FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN) (Hrsg.):** Jugend in NRW. 5. Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1989.
- MINISTERIUM FÜR SOZIALES UND FAMILIE DES LANDES RHEINLAND-PFALZ.** Mainz 1989 (Broschüre).
- MOSS, P.:** Childcare in the European Community 1985-1990. European Commission Childcare Network. Brüssel 1990.
- MUCHOW, M./MUCHOW, H.:** Der Lebensraum des Großstadtkindes. Hamburg 1935.
- MÜNDER, J. u.a.:** Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum Kinder- und Jugendhilfegesetz. Münster 1991.
- MUNDT, J.W.:** Vorschulkinder und ihre Umwelt. Eine Studie über

Lebensbedingungen und Entwicklungschancen. Weinheim 1980.

NDV (NACHRICHTENDIENST DES DEUTSCHEN VEREINS FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Bemessung des Pflegegeldes für Pflegekinder. In: NDV 57 (1977), S. 96-97.

NDV (NACHRICHTENDIENST DES DEUTSCHEN VEREINS FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE): Empfehlungen des Deutschen Vereins für die Bemessung des monatlichen Pauschalbetrages bei Vollzeitpflege (§§ 33, 39 SGB VIII). In: NDV 71 (1991), S. 1-4.

NDV (NACHRICHTENDIENST DES DEUTSCHEN VEREINS FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung der Tagespflege nach § 23 KJHG. In: NDV 72 (1992), S. 178-181.

NAVE-HERZ, R. (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1988.

PECHSTEIN, J.: Auflösung der Kinderkrippen in der DDR als Relikte der SED-Diktatur. Sozialpädiatrie 12 (1990), S. 261-266.

PETTINGER, R.: Bedingungen und Zielsetzungen des Projekts "Tagesmütter". Zur Konzeption des Projekts und der damit verbundenen wissenschaftlichen Begleituntersuchung. In: Zeitschrift für Pädagogik 20 (1974), S. 913-927.

PREISSING, C./PROTT, R.: Bedarfs- und Angebotsstruktur in Kindertageseinrichtungen. In: EHRHARDT-KRAMER, A. u.a.: Der Familienbezug in der Erzieherausbildung. Materialien zum 7. Jugendbericht. Bd. 8. München 1987.

RABE-KLEBERG, U.: Erziehung, antiautoritäre. In: LENZEN, D. (Hrsg.): Pädagogische Grundbegriffe. Bd. 1. Aggression bis Interdisziplinarität. Hamburg 1989, S. 443-446.

REYER, J.: Entstehung, Entwicklung und Aufgaben der Krippen im 19. Jahrhundert in Deutschland. In: Zeitschrift für Pädagogik 28 (1982), S. 715-736.

ROLFF, H.G./ZIMMERMANN, P.: Kindheit im Wandel. Eine Einführung in die Sozialisation im Kindesalter. Weinheim 1985.

ROSENBAUM, H.: Formen der Familie. Untersuchungen zum Zusammenhang von Familienverhältnissen, Sozialstruktur und sozialem Wandel in der deutschen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts. Frankfurt am Main 1982.

ROSSBACH, H.-G.: Sozialisationsindikatoren - Zur Erfassung von Sozialisationsbedingungen in der frühen Kindheit. In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 4 (1984). S. 331-343.

RÜSCHENPÖHLER UND PARTNER MANAGEMENT-BERATUNGEN: Kommunalwirtschaftliche Nutzeffekte der Ausgaben für Kindergärten in der Trägerschaft der Stadt Köln. Köln 1991. (Mimeo)

SACHS, W: Kindheit in der Auto-Gesellschaft. Über die Schwierigkeiten in einer autogerechten Umwelt aufzuwachsen. In: Psychologie Heute 9 (1982), H. 2, S. 38-41.

SCHÜTZE, Y.: Die gute Mutter. Zur Geschichte des normativen Musters "Mutterliebe". (Schriftenreihe des Instituts Frau und Gesellschaft). Hannover 1986.

SCHWARZ, K.: In welchen Familien wachsen unsere Kinder auf. In: Zeitschrift für Familienforschung 1 (1989), H. 3, S. 27-48.

SHORTER, E.: Die Geburt der modernen Familie. Reinbek 1977.

SIEBTER JUGENDBERICHT: Jugendhilfe und Familie - die Entwicklung familienunterstützender Leistungen der Jugendhilfe und ihre Perspektiven. Bonn 1986.

SIEDER, R.: Sozialgeschichte der Familie. Frankfurt 1987.

SOMMERKORN, I.N.: Die erwerbstätige Mutter in der Bundesrepublik: Einstellungs- und Problemveränderungen. In: NAVE-HERZ, R. (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1988, S. 115-144.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Öffentliche Jugendhilfe 1979. Fachserie 13. Reihe 6. Stuttgart, Mainz 1981.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Jugendhilfe 1980. Fachserie 13. Reihe 6. Stuttgart, Mainz 1982.

STATISTISCHES BUNDESAMT: Vorentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt (Mikrozensus). Wiesbaden 1989 (c). (Mimeo)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Datenreport. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland 1989. Stuttgart 1989. (a)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Erzieherische Hilfen und Aufwand für die Jugendhilfe 1982/1983/1984/1985/1986 /1987/1988/1989. Fachserie 13. Reihe 6.1. Stuttgart 1984/1985/1986/1987/1988 /1989 (b)/ 1990(b)/1991(b).

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Fachserie 1. Reihe 3. Haushalte und Familien 1988. (Ergebnisse des Mikrozensus). Stuttgart 1990. (a)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Familien heute. Strukturen, Verläufe und Einstellungen. Angabe 1990. Stuttgart 1990. (c)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1990. (d)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Fachserie 1. Reihe 1. Gebiet und Bevölkerung 1989. Stuttgart 1991. (a)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Fachserie 1. Reihe 3. Haushalte und Familie 1990. (Ergebnisse des Mikrozensus). Stuttgart 1992. (a)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Sozialleistungen. Fachserie 13. Reihe 6.3. Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe. Stuttgart 1992. (b)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistik der Jugendhilfe. Teil III Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe. (Arbeitsunterlage) Stuttgart 1992. (c)

STELLUNGNAHME DER BUNDESREGIERUNG ZUM SIEBTEN JUGENDBERICHT. In: BMJFFG (BUNDESMINISTER FÜR JUGEND, FAMILIE, FRAUEN UND GESUNDHEIT) (Hrsg.): Siebter Jugendbericht. Jugendhilfe und Familie - die Entwicklung familienunterstützender Leistungen der Jugendhilfe und ihre Perspektiven. Bonn 1986, Seite III-XVIII.

TAGESMÜTTER-PFLEGEELTERN (1992), H. 54.

TIETZE, W.: Vom Kindergarten zur Oma und dann zur Nachbarin? Zum Betreuungsalltag von Kindern im Vorschulalter. In: DEUTSCHES JUGENDINSTITUT: Jahresbericht 1989. München 1990, S. 169-183.

TIETZE, W.: Familienerziehung und Kleinkindpädagogik. In: ROTH, L. (Hrsg.): Pädagogik. Handbuch für Studium und Praxis. München 1991, S. 589-600.

TIETZE, W./PATERAK, H.: Hilfen für die Betreuung und Erziehung von Kindern im Vorschulalter in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. In: TIETZE, W./ROSSBACH, H.-G. (Hrsg.): Erfahrungsfelder in der frühen Kindheit. Freiburg 1993.

TIETZE, W./ROSSBACH, H.-G.: Früherziehung als lohnende Investition. Internationale Erfahrungen und ökonomische Untersuchungen. In: Zeitschrift für Pädagogik, 1988, 23. Beiheft: Erziehung und Bildung als öffentliche Aufgabe, S. 254-258.

TIETZE, W./ROSSBACH, H.-G./UFERMANN, K.: Child Care and Early Education in the Federal Republic of Germany. In: OLMSTED, P.P./WEIKART, D.P. (Eds.): How Nations Serve Young Children: Profiles of Child Care and Education in 14 Countries. Ypsilanti, Mi.: The High/Scope Press 1989, S. 39-85.

TIETZE, W./ROSSBACH, H.-G./JACOBS, H.: Kinderbetreuung. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung zur Betreuungssituation von Kindern unter sechs Jahren in den alten Bundesländern. In Vorbereitung.

TIETZE, W./ROSSBACH, H.-G.: Die Betreuung von Kindern im vorschulischen Alter. In: Zeitschrift für Pädagogik 37 (1991), S. 555-579.

UNGELINK, B.: Die gegenwärtige Situation der Eltern-Initiativ-Gruppen. In: NICKEL, H. (Hrsg.): Sozialisation im Vorschulalter. Weinheim 1985, S. 18-25.

WENDT, W.R.: "Untergebracht in einer anderen Familie". Eine quantitative Analyse der Familienpflege in der Bundesrepublik. In: Blätter der Wohlfahrtspflege. Fachzeitschrift für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in der Bundesrepublik Deutschland 122 (1975), S. 176-185.

ZEIHER, H.: Die vielen Räume der Kinder. Zum Wandel räumlicher Lebensbedingungen seit 1945. In: PREUSS-LAUSITZ u.a.: Kriegskinder, Konsumkinder, Krisenkinder. Zur Sozialgeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg. Weinheim 1983, S. 173-195.

ZENTRALVERBAND KATHOLISCHER KINDERGÄRTEN UND KINDERHORTE DEUTSCHLANDS e.V. (Hrsg.): Zur bedarfsgerechten Angebotsgestaltung katholischer Kindergärten. Freiburg 1988.