

# Quantitative Entwicklung der Angebote öffentlicher Kleinkinder- erziehung

Günter Erning

Der heute erreichte Ausbaustand von Einrichtungen der öffentlichen Kleinkindererziehung für Drei- bis Sechsjährige ist gekennzeichnet durch einen hohen Versorgungsgrad sowie durch eine flächendeckende Verbreitung, die es erlauben, von einer „Regeleinrichtung“ zu sprechen, in der (fast) alle Kinder im Vorschulalter Aufnahme finden können. Zudem sind seit Erlass von Kindergartengesetzen und entsprechenden Regularien in den einzelnen Bundesländern die Gruppengrößen normiert, die Anzahl des Fachpersonals vorgeschrieben und die Finanzierung durch eine geregelte Beteiligung der öffentlichen Hand festgeschrieben. Zusammen mit den Regelungen zur baulichen Ausstattung ist heute ein Katalog von Vorschriften vorhanden, der es gewährleistet, daß die einzelnen Einrichtungen von Nord bis Süd ein mehr oder weniger einheitliches Bild bieten.

Dieser uns heute als selbstverständlich erscheinende Standard der Regeleinrichtung Kindergarten ist allerdings erst jungen Datums und kann den Blick auf die historische Entwicklung insofern verstellen, als man geneigt ist, an einen wenn auch langsamen, so doch stetig verlaufenden Anstieg zu denken, der in der Gegenwart seinen Höhepunkt erreicht hat. Die quantitative Entwicklung der letzten 150 Jahre ist jedoch nicht kontinuierlich und in allen Landesteilen gleichartig verlaufen, sondern von großen regionalen Unterschieden und Ungleichzeitigkeiten geprägt gewesen.

## 1. Der stufenweise Ausbau von Bewahranstalten, Kleinkinderschulen und Kindergärten im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts

Im 19. Jahrhundert haben einzelne Landesregierungen unterschiedlich früh begonnen, durch amtliche Erhebungen sich ein zahlenmäßiges Bild von den neuen, außerfamilialen Betreuungseinrichtungen zu verschaffen: Das Königreich Bayern begann beispielsweise bereits 1833/34 mit der Veröffentlichung von Zahlenangaben, dann folgten das Königreich Württemberg mit Angaben seit 1840, das Königreich Preußen seit 1851, das Großherzogtum Baden seit 1871 und schließlich das Königreich Sachsen seit 1894.

Für das seit 1871 zum Reichsgebiet zählende Reichsland Elsaß-Lothringen sind Zahlenangaben seit 1878 zu finden. Von den kleineren

der insgesamt 25 Bundesstaaten sind auch nach der Bildung des Kaiserreiches 1871 keine verlässlichen Zahlenangaben überliefert. Da in den sechs genannten großen Reichsgebieten bzw. Bundesstaaten jedoch um 1910 insgesamt fast 90 % der Bevölkerung des Deutschen Kaiserreiches wohnten, können die folgenden Berechnungen einen bestmöglichen Annäherungswert für das gesamte Reichsgebiet darstellen.

Tabelle 1: Übersicht über die Zahl der Anstalten, der betreuten Kinder und das Platzangebot je 100 Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren um 1910 im Deutschen Kaiserreich

Bundesstaat	Zahl der Anstalten	Zahl der betreuten Kinder	Plätze je 100 Kinder
Baden (1910)	683	58 444	38,0
Württemberg (1907)	519	41 520*	23,5*
Bayern (1909/10)	773	68 872	13,9
Sachsen (1911)	302	15 566	4,9
Preußen (1912/13)	4488	336 600**	11,5**
Elsaß-Lothringen (1910)	494	37 608	31,4
Deutsches Reich	7259	558 610	13

\* bei einer geschätzten Anzahl von 80 Kindern je Anstalt

\*\* bei einer geschätzten Anzahl von 75 Kindern je Anstalt  
Quelle: eigene Berechnungen (Erning 1983, 325 ff.)

Um 1910 bestand im Deutschen Kaiserreich ein Platzangebot in Einrichtungen der öffentlichen Kleinkindererziehung von durchschnittlich 13 %. Dabei sind allerdings große regionale Unterschiede festzustellen: im Süden Deutschlands, im Elsaß und in Baden, wurden Werte von über 30 % erreicht, gefolgt von Württemberg mit 23 %; im preußischen Norden dagegen lagen die durchschnittlichen Werte bei 11 %. Vereinfachend kann man von einem West-Ost und Süd-Nord Gefälle des Ausbaustandes sprechen.

Ähnlich unterschiedlich war auch der Stand in einzelnen Städten (Tabelle 2, Seite 31). Hier variieren die Platzzahlwerte von 32 % in Barmen bis zu 1 % in Spandau. Der nur bei wenigen Städten mögliche Vergleich der Platzentwicklung (Erning 1983, 333) zeigt indessen verblüffende Ergebnisse: in den Jahren von 1851 bis 1902 verschlechterte sich das Platzzahlangebot in den Städten Aachen, Königsberg und Berlin; in Danzig, Bonn und Breslau blieb es annähernd auf dem gleichen Stand, während nur die Städte Köln, Posen und Potsdam eine erhebliche Verbesserung aufwiesen.

Tabelle 2: Zahl der Anstalten (Kleinkinderschulen, Volkskindergärten usw.) Zahl der betreuten Kinder, Platzangebot je 100 Kinder, Zahl des Betreuungspersonals und Zahl der Kinder je Person in preußischen Großstädten 1902

Stadt	Anstalten	Kinder	Plätze (in ‰)	Personal**	Kinder je Person
Aachen*	8	1253	14,4	49	25,5
Altona*	6	863	7,6	25	34,5
Barmen*	28	3279	32,3	45	72,8
Berlin*	62	5061	5,0	92	55,0
Bochum	6	650	13,2	10	65,0
Bonn	4	560	22,1	8	70,0
Breslau*	45	3319	12,8	88	37,7
Charlottenburg*	7	184	1,6	9	20,4
Danzig*	13	712	8,7	43	16,5
Dortmund*	20	2049	18,9	52	39,4
Düsseldorf*	25	3298	22,3	39	84,5
Duisburg	8	1199	15,8	20	59,9
Elberfeld*	25	1712	15,5	47	36,4
Erfurt	7	394	6,9	14	28,1
Essen*	12	1970	21,5	35	56,2
Frankfurt/M.*	21	2321	13,9	48	48,3
Frankfurt/O.	7	471	13,5	42	11,2
Görlitz	3	87	1,8	5	17,4
Halle*	15	929	8,6	50	18,5
Hannover*	15	1341	9,3	72	18,6
Kassel*	12	889	13,6	30	29,6
Kiel*	2	152	2,1	4	38,0
Köln*	35	3754	15,5	86	43,6
Krefeld*	19	1107	16,8	33	33,5
Liegnitz	6	357	11,2	6	59,5
Magdeburg*	20	1036	7,1	50	20,7
Posen*	22	1531	20,0	51	30,0
Spandau	1	50	1,0	2	25,0
Wiesbaden	2	312	6,8	17	18,3

\* Großstädte mit mehr als 100000 Einwohnern (1900)

\*\* geprüfte Kindergärtnerinnen und anderes Personal

Quelle: Mendelson 1905 und eigene Berechnungen (Erning 1983, 325 ff.)

Trotz des erheblichen Ausbaus von Einrichtungen der öffentlichen Kleinkindererziehung, bei dem um 1910 insgesamt eine Zahl von rund 7200 Anstalten erreicht wurde und in denen rund 550000 Kinder betreut wurden, konnte insbesondere in den schnell wachsenden Großstädten eine angemessene Versorgung nicht erreicht werden. In-

folge der raschen Bevölkerungszunahme konnte vielfach ein erreichter Versorgungsgrad nur mühsam gehalten werden. Da Bedarfsberechnungen nicht existierten und die Träger eine aufeinander abgestimmte Planung und Arbeit nicht zu leisten vermochten, standen Gebiete mit dichter Versorgung neben Regionen, in denen Einrichtungen der öffentlichen Kleinkindererziehung nahezu unbekannt waren.

Auch der „innere Zustand“ der Einrichtungen variierte in erheblichem Maße: die Erzieher-Kind-Relation variierte von 1:84 in Düsseldorf bis zu 1:11 in Frankfurt/O. (Tabelle 2, S. 31), was vor allem auch als Hinweis auf unterschiedliche Formen der Betreuung gewertet werden kann. Einrichtungen, in denen meist Kinder aus den unteren Schichten aufgenommen wurden, wie in den Bewahranstalten und konfessionellen Kleinkinderschulen üblich, hatten eine wesentlich ungünstigere Personalrelation als Kindergärten, die bevorzugt von Kindern aus dem Bürgertum besucht wurden.

Im I. Weltkrieg waren zusätzlich zu den bestehenden Kleinkinderschulen, Bewahranstalten und Kindergärten sog. „Kriegskindergärten“ gegründet worden, die die Kinder von Müttern, die aus kriegswirtschaftlichen Gründen erwerbstätig sein mußten, notbedürftig betreuten. Diese Anstalten wurden mit Kriegsende wieder geschlossen; verlässliche Angaben über ihre Anzahl existieren nicht.

## 2. Stagnation in der quantitativen Entwicklung von Kindergartenangeboten in der Zeit der Weimarer Republik

Die Zeit der Weimarer Republik war gekennzeichnet von zwei großen Wirtschafts- und Geldkrisen, der Inflationszeit (seit 1922) und der Weltwirtschaftskrise (seit 1929), die vor allem auch zu einer hohen Arbeitslosigkeit führten. Die Einrichtungen der öffentlichen Kleinkindererziehung wurden bis dahin in der Mehrzahl von Vereinen getragen, die auf das Geldaufkommen ihrer Mitglieder angewiesen waren oder aus den Zinsen des Stammkapitals einen erheblichen Betrag des Jahresetats der Einrichtungen bestritten. Infolge dieser Finanzierungsbasis führte die Geldentwertung zu einem Verlust, der auch durch äußerste Sparsamkeit nicht mehr aufgefangen werden konnte und die Schließung vieler Einrichtungen zur Folge hatte, sofern nicht eine kommunale Behörde die Anstalten übernahm und weiterzuführen versuchte.

Mit dem Erlaß des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG) im Jahre 1924 war es den neugeschaffenen Jugendämtern nach dem § 4 zwar zur bedingten Pflichtaufgabe gemacht worden, unter Wahrung des Prinzips der Subsidiarität Einrichtungen der öffentlichen Kleinkin-

dererziehung zu fördern und gegebenenfalls selbst zu begründen und zu unterhalten; diese Aufgaben wurden jedoch mit einer Notverordnung vom 24. Februar 1924 wieder aufgehoben bzw. zur freiwilligen Leistung erklärt. So konnte auch von dieser Seite keine letztlich wirkungsvolle Unterstützung der öffentlichen Kleinkindererziehung kommen.

Zahlenangaben über den Bestand an Einrichtungen sind nur spärlich und nicht in genügender Differenziertheit vorhanden. In ihrer Dissertation „Die Organisation der Jugendwohlfahrtspflege für Klein- und Schulkinder“ kam Hermine Albers 1927 zu der Einschätzung: „Der heutige Stand entspricht etwa dem der Vorkriegszeit, hält sich zum Teil etwas darunter“ (Albers 1927, 69).

Im Jahre 1930 waren nach einer Erhebung des Reichsarbeitsministeriums 7282 Kindergärten mit 421955 Plätzen vorhanden (zitiert bei Rahner 1934, 95). Damit war der Ausbaustand an Einrichtungen gegenüber der Vorkriegszeit (s. S. 30) nahezu gleichgeblieben, jedoch hatte sich die Kapazität der Anstalten um rund 130000 Plätze vermindert.

### 3. Abbau von Einrichtungen in freier Trägerschaft und Ausbau von NSV-(Land-/Ernte-)Kindergärten in der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur

Während der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur in Deutschland von 1933 bis 1945 wurde der gesamte Wohlfahrtsbereich der „Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt“ (NSV) unterstellt, die als Organ der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP) eine zielstrebige Gleichschaltungspolitik betrieb. Ziel dieser Gleichschaltung war unter Beseitigung autonomer Körperschaften die Ausrichtung auf ein zentralistisch-totalitäres Führungsprinzip, das die Durchsetzung der nationalsozialistischen Ideologie in allen gesellschaftlichen Bereichen erzwingen sollte. So wurde beispielsweise der „Hauptausschuß der Arbeiterwohlfahrt“ 1933 in die „Deutsche Arbeitsfront“ zwangseingegliedert, die von den lokalen Organisationen unterhaltenen Kindergärten wurden der NSV unterstellt; Waldorfkindergärten und Montessori-Kinderhäuser wurden geschlossen.

Die Kindergärten der konfessionellen Träger konnten in den ersten Jahren der Diktatur ihren Bestand noch geringfügig ausbauen. Von 1932/33 stieg die Zahl der evangelischen Kindertagesstätten von 2611 auf 2820 im Jahre 1937/38. Diese Ausweitung änderte jedoch wenig an der Zahl der angebotenen Plätze, die lediglich von 175894 auf 179212 anstieg (Heinemann 1980, 56). Bei den katholischen Trägern nährte der Abschluß des Konkordats mit dem Vatikan im Jahre 1933

die Illusion einer Toleranz von seiten des NS-Regimes, da im Artikel 31 eine Bestandssicherung vereinbart worden war:

„Diejenigen katholischen Organisationen und Verbände, die ausschließlich religiösen, rein kulturellen und karitativen Zwecken dienen und als solche der kirchlichen Behörde unterstellt sind, werden in ihren Einrichtungen und in ihrer Tätigkeit unterstützt“ (zitiert nach Berger 1986, 161).

Gleichwohl wurde auch schon in dieser Phase auf die konfessionellen Träger Druck ausgeübt, ihre Einrichtungen der NSV zu unterstellen. Da eine Übernahme von Kindergärten bei mangelnder Bereitwilligung der Träger aber nur formaljuristisch erzwungen werden konnte, wurden die in der Zeit der Weimarer Republik erlassenen Verordnungen über den Betrieb von Kindertagesstätten teilweise verschärft und dem Buchstaben nach angewandt. Die Gleichschaltungspolitik, die seit 1936/37 sich insbesondere gegen die konfessionellen Kindergärten richtete, konnte bei dem wachsenden Widerstand der konfessionellen Träger jedoch nur mäßige Erfolge verbuchen. Bis 1942 konnte ungefähr jeweils ein Drittel der konfessionellen Einrichtungen der NSV unterstellt werden. Allerdings war die Arbeit der konfessionellen Träger erheblich beschränkt, da Genehmigungen zur Neueinrichtung nicht mehr erteilt wurden. In den Kriegsjahren ließ der Gleichschaltungsdruck nach, da die NSV in anderen kriegswirtschaftlich wichtigen Bereichen ihre Prioritäten sah und zudem eine Auseinandersetzung auf diesem Gebiet mit den Kirchen zusehends vermieden wurde, um in den Kriegsjahren keine zusätzliche innenpolitische Unruhe auszulösen; dieser Kampf sollte auf die Zeit nach der erhofften siegreichen Beendigung des Krieges verschoben werden.

Die von der NSV unterhaltenen Kindertagesstätten einschließlich der „übernommenen“ Einrichtungen beliefen sich im Jahre 1939 auf rund 13400 Einrichtungen (Krippen, Kindergärten und Horte), in denen etwa 700000 Kinder betreut wurden (Heinemann 1980, 49). Eine andere Zählung (Althaus 1940, 13) benennt für 1940 insgesamt 9814 Dauerkindergärten, wozu noch 7211 Erntekindergärten (1939) kamen, die ebenfalls von der NSV unterhalten wurden. In den Kriegsjahren wurde dieser Bestand der NSV noch weiter ausgebaut, da Betreuungsplätze für Kinder geschaffen werden mußten, deren Mütter in kriegswirtschaftlich wichtigen Produktionszweigen und in der Rüstungsindustrie arbeitsverpflichtet wurden.

#### 4. Die Reorganisation der Kindergärten in der Nachkriegszeit und die Expansion des Platz- und Einrichtungsangebots in den 60er und 70er Jahren

In der Nachkriegszeit wurden die von der NSV „übernommenen“ Kindergärten den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege wieder rücküberantwortet, während die zahlreichen von der NSV in eigener Kompetenz gegründeten und unterhaltenen Einrichtungen nach dem Kriege keinen Rechtsnachfolger besaßen und somit ihre Arbeit nicht wiederaufnehmen konnten. Insbesondere haben die kirchlich-konfessionellen Träger die Arbeit im Kindergartenbereich bzw. in den von ihnen getragenen Einrichtungen wieder aufgenommen und unter den schwierigen Bedingungen der ersten Nachkriegsjahre für eine Betreuung der Kinder gesorgt. In der wirtschaftlichen Notlage der Nachkriegsjahre, in denen die völlige Zerstörung der Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung andere Prioritäten des Wiederaufbaus setzte, wurde der Kindergarten als ein Randgebiet der allgemeinen Fürsorge und als reine Nothilfe angesehen. Ein Engagement in diesem Feld blieb ins Belieben der freien Wohlfahrtsverbände gestellt, die bei dem Wiederaufbau des Kindergartenwesens außerdem nur mit geringer finanzieller Unterstützung seitens der öffentlichen Hand rechnen konnten.

Im Jahre 1950 waren in der Bundesrepublik 8648 Kindergärten vorhanden, in denen rund 600000 Kinder betreut wurden (Tabelle 3, S. 36 und Tabelle 4, S. 36). Allerdings lassen sich hier große regionale Unterschiede im Ausbaustand feststellen, die das oben für die Zeit um 1910 angeführte West-Ost- und Süd-Nord-Gefälle des Ausbaus an Einrichtungen auch noch für die Nachkriegszeit widerspiegeln. Im Süden Deutschlands hat die Kindergartenbetreuung fast traditionell einen höheren Stand als im Norden. So wurden in Baden-Württemberg Werte von 40,3 % (1951), in Bayern von 32,3 %, in Rheinland-Pfalz von 50,8 % und in Hessen von 39,8 % erreicht (Tabelle 5, S. 37). Selbst im Jahre 1975, nach dem Ausbau der vorschulischen Einrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland, blieb die Platzversorgung in diesen Ländern noch erheblich besser als in den übrigen nördlichen Bundesländern: nach dem Rang der prozentualen Versorgung geordnet, stand 1975 Baden-Württemberg mit 91,0 % an erster Stelle, gefolgt von Hessen mit 75,7 % und Rheinland-Pfalz mit 74,8 %; dann folgten Bayern mit 57,0 % und Nordrhein-Westfalen mit 48,3 %, die Schlußlichter bildeten Berlin mit 45,1 %, Niedersachsen mit 42,2 % und Schleswig-Holstein mit 34 %. Das regionale Gefälle, das sich um 1910 zum erstenmal in den statistischen Angaben zeigte, hat also über 65 Jahre hinweg eine relative Konstanz bewahrt.

Tabelle 3: Zahl der Kindergärten in den einzelnen Bundesländern

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Baden-Württemberg	—	2978	3284	3638	4384	5471	5411
Bayern	1827	2141	2313	2612	3121	3842	4017
Berlin-W.	—	—	295	360	446	575	889
Bremen	—	—	—	103	141	188	180
Hamburg	156	185	196	203	351	523	505
Hessen	898	1065	1130	1275	1569	2240	2626
Niedersachsen	539	692	742	842	1176	1910	1915
Nordrhein-Westfalen	2283	2582	2811	3343	4031	5721	6091
Rheinland-Pfalz	811	961	1102	1175	1292	1559	1646
Saarland	—	—	213	313	352	395	420
Schleswig-Holstein	—	178	199	249	376	659	711
Bundesrepublik	8648	11122	12301	14113	17493	23130	24011

Unterschiede der Stichdaten sind nicht berücksichtigt. Baden-Württemberg: Kindergärten insgesamt, ab 1970 einschließlich der Sonderkindergärten (1978: 48). Hamburg: 1950 bis 1970 Kindertagesstätten einschließlich Krippen und Horte, 1975 ohne Krippenabteilungen. Niedersachsen: Kindergärten einschließlich Sonderkindergärten.  
Quelle: Auskunft der Statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes.

Obschon in allen Bundesländern seit 1950, gemessen an den absoluten Zahlen, ein Ausbau der Kindergärten und damit der angebotenen Plätze festzustellen ist, blieb die relative Versorgung mit Kindergartenplätzen von 1950 bis 1965 jedoch rückläufig. Der um 1950 erreichte Versorgungsgrad verschlechterte sich in den darauffolgenden

Tabelle 4: Zahl der Kindergartenplätze in den einzelnen Bundesländern

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Baden-Württemberg	—	200348	221511	252277	305327	325661	302466
Bayern	117747	135768	149021	166154	188911	227850	218427
Berlin-W.	—	—	14022	18529	19650	25301	26988
Bremen	—	—	—	5455	8288	13669	10897
Hamburg	10273	12871	14092	15282	24097	28831	20849
Hessen	63451	71322	68034	81035	101228	148696	152807
Niedersachsen	31376	39431	43758	51449	71570	121685	117477
Nordrhein-Westfalen	186671	201596	211821	249464	298698	421355	375491
Rheinland-Pfalz	53011	63609	70610	77781	86692	99601	102754
Saarland	—	—	15924	26128	29583	29705	29721
Schleswig-Holstein	—	10299	9894	11875	18071	33422	35831
Bundesrepublik	604698	749195	817619	952875	1160736	1478856	1393708

Quelle: wie Tabelle 3, s. oben.

Tabelle 5: Plätze je 100 Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren in den einzelnen Bundesländern

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Baden-Württemberg	–	62,8	60,4	56,9	65,6	91,0	107
Bayern	32,3	33,4	34,2	32,1	36,0	57,0	68
Berlin-W.	–	–	28,6	27,7	27,0	45,1	55
Bremen	–	–	–	15,4	23,6	58,0	62
Hamburg	–	–	–	22,0	32,3	60,6	55
Hessen	39,8	37,0	33,6	33,4	39,6	75,7	96
Niedersachsen	11,8	13,1	14,5	14,6	19,0	42,2	54
Nordrhein-Westfalen	28,1	24,2	22,0	23,0	26,5	48,3	77
Rheinland-Pfalz	50,8	38,4	39,2	40,6	47,2	74,8	100
Saarland	–	–	–	43,0	52,9	88,1	105
Schleswig-Holstein	–	–	11,0	10,0	13,0	34,0	49

Quelle: wie Tabelle 3, S. 36.

Jahren in allen Bundesländern – mit Ausnahme von Niedersachsen, das bis dahin ohnehin mit Schleswig-Holstein am Schluß der Rangfolge stand – um teilweise erhebliche Prozentpunkte (Tabelle 5). Diese rückläufige Entwicklung war im wesentlichen verursacht durch die rasche Bevölkerungszunahme aufgrund relativ hoher Geburtenzahlen bis 1965. Sie spiegelt aber auch die Tatsache wider, daß bis dahin kein verbandsübergreifendes Planungsgremium die Entwicklung des Versorgungsgrades kontrollierte und gegebenenfalls korrigierte. Der Ausbau geschah gewissermaßen „naturwüchsig“ im Nebeneinander der verschiedenen Trägerverbände. Bis in die 60er Jahre hinein sahen diese den Kindergarten als eine vornehmlich sozialpädagogische Einrichtung an, die nur bei Notlagen familialer Betreuung, wie z. B. mütterlicher Erwerbstätigkeit, Betreuungsangebote bereitstellen sollte. Eine im Auftrag der Vereinigung Evangelischer Kinderpflegeverbände und des Deutschen Caritasverbandes erstellte Studie über die kirchlichen Kindergärten, Horte und Kindertagesstätten kam bereits 1962 zu dem Schluß,

„daß der Kindergarten über die ihm ursprünglich zugeordnete Aufgabe, in Notfällen als Hilfe für die Familie einzuspringen, hinausgewachsen ist und in Deutschland wie auch in anderen Ländern weithin als allgemeine Institution im Prozeß der Heranbildung des Kleinkindes verstanden wird. Spezifische Bedürfnisse, Kinder in den Kindergarten und andere Kinderpflegeeinrichtungen zu schicken, sind von der Situation der Familien her zwar eindeutig zu erkennen, insbesondere in den größeren Städten, spielen aber häufig in der sozialen Signifikanz eine geringere Rolle als die soziale Norm, Kleinkinder einige Jahre solchen Einrichtungen anzuvertrauen“ (Soziographisches Institut 1962, 168).

Diese „soziale Norm“, die sich als grundlegende Einstellung der Eltern herausgebildet hatte, konnte von den Auftraggebern dieser Studie 1962 noch nicht akzeptiert werden. In ihrer Einführung zur erwähnten Studie formulierten sie ihre Gegenposition:

„Die in der Auswertung des soziographischen Instituts anklingenden Forderungen hierzu, wonach möglichst jedem Kind ein Platz im Kindergarten zu schaffen ist, halten wir für falsch. Wir vertreten die Auffassung, daß die Familie gerade an dieser Stelle nicht aus ihrer Erstverantwortung [nicht] entlassen werden darf“ (Soziographisches Institut 1962, Einführung).

Seit Beginn der Bildungsreform Mitte der 60er Jahre rückte der Kindergarten in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. „Begabungsförderung“, „Chancengleichheit“ und „kompensatorische Erziehung und Bildung“ wurden zu Stichworten der Auseinandersetzung, unter dem neuen Namen „Vorschulerziehung“ wurden die Bildungserfordernisse und -möglichkeiten für drei- bis sechsjährige Kinder diskutiert. Die Forderung nach einem obligatorischen Vorschulbesuch der Fünfjährigen in eigenen, vom Kindergarten getrennten Einrichtungen (Vorklasse, Eingangsstufe) war heftig umstritten und tangierte das Selbstbehauptungsinteresse der freien Träger, die einen „Restkindergarten“ für drei- und vierjährige Kinder nicht zu akzeptieren vermochten, zumal die seit Anfang der 70er Jahre durchgeführten Modellversuche keine eindeutigen Präferenzen zugunsten einer eigenständigen Eingangsstufe erkennen ließen (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1975, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung 1976, Pause 1979).

Die Bemühungen von Ländern, Gemeinden und Trägern um einen Ausbau des Kindergartenbestandes führten in den Jahren von 1965 bis 1975 zu einer Erhöhung der Zahl der Kindergärten um rund 9000 Einrichtungen, in denen 1975 knapp 1,5 Millionen Kinder einen Platz finden konnten. Der Versorgungsgrad wuchs von 32,7% im Jahre 1965 auf 65,5% im Jahre 1975. Diese Verdoppelung des Versorgungsgrades war jedoch etwa zur Hälfte mitbedingt durch einen geringer werdenden Anteil der Kleinkinder an der Gesamtbevölkerung infolge des drastischen Geburtenrückgangs seit Anfang der 70er Jahre. Die weitere Verbesserung des Versorgungsgrades auf 79,3% im Jahre 1981 ist trotz des zeitgleichen Abbaus von Kindergartenplätzen seit 1975 um rund 82000 Plätze allein der rückläufigen Geburtenziffer geschuldet (Herzberg/Lülf 1984, 107ff.).

Ende der 70er Jahre ist die Kindergartenreform „auf halber Strecke zum Stillstand gekommen“ (Zimmer 1984, 13). Wichtige Ausbauziele wie die besondere Berücksichtigung benachteiligter Kinder der

Unterschichten konnten nur in begrenztem Umfang realisiert werden. So korreliert ein geringes Einkommen immer noch mit einem geringen Kindergartenbesuch: während 1982 fast 72 % der Kinder aus Familien mit einem höheren Einkommen den Kindergarten besuchen, reduziert sich diese Zahl auf rund 39 % bei Kindern aus einkommensschwachen Familien. Ebenso machen ausländische Arbeitnehmer regional und nach Nationalitäten in sehr unterschiedlichem Ausmaß vom Angebot des Kindergartens Gebrauch. Die Besuchsquote ausländischer Kinder hat 1982 erst einen Stand von 50,5 % (1975: 29 %) erreicht; der Abstand zur Besuchsquote deutscher Kinder ist immer noch erheblich (Herzberg/Lülf 1984, 109f.). Solide Zahlenangaben über behinderte Kinder in Regelkindergärten liegen nicht vor; zwar kann nach Regionaluntersuchungen die Hypothese vertreten werden, daß in den Regelkindergärten noch einmal die gleiche Anzahl von behinderten Kindern wie in den Sonderkindergärten anzutreffen ist, doch wegen unpräziser Definitionen, wann ein Kind behindert ist, können diese Zahlen nur einen vagen Richtwert angeben.