

Sachverständigenkommission
Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.)

Band 2:

Entwicklungspotenziale institutioneller Angebote im Elementarbereich

Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.)

Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht

Band 2

Entwicklungspotenziale institutioneller Angebote im Elementarbereich

Peer Pasternack, Arne Schildberg
Ursula Rabe-Kleberg
Kathrin Bock-Famulla
Franziska Larrá

Entwicklungspotenziale institutioneller Angebote im Elementarbereich

Verlag Deutsches Jugendinstitut, München 2005

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist ein zentrales sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut auf Bundesebene mit den Abteilungen „Kinder und Kinderbetreuung", „Jugend und Jugendhilfe", „Familie und Familienpolitik", „Geschlechterforschung und Frauenpolitik" und „Zentrum für Dauerbeobachtung und Methoden" sowie dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit". Es führt sowohl eigene Forschungsvorhaben als auch Auftragsforschungsprojekte durch. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und im Rahmen von Projektförderung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Weitere Zuwendungen erhält das DJI von den Bundesländern und Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Die im vorliegenden Band dargestellten Texte wurden als Expertisen zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht erstellt. Ihre Veröffentlichung wurde durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert. Der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Zwölften Kinder- und Jugendberichts, die diese Materialien herausgibt, gehören folgende Mitglieder an: Ilsa Diller-Murschall, Prof. Dr. Heinz-Hermann Krüger, Martina Liebe, Prof. Dr. Thomas Rauschenbach (Vorsitzender), Dagmar Szabados, Prof. Dr. Wolfgang Tietze, Prof. Dr. Gert G. Wagner und als ständiger Gast: Dr. Wolfgang Mack. Der Arbeitsgruppe Zwölfter Kinder- und Jugendbericht am Deutschen Jugendinstitut gehören an: Dr. Jürgen Barthelmes, Kirsten Bruhns, Dr. Brigitte Seifert, Anne Zehnbauer, Anne Eisfeld (Sachbearbeitung).

Alleinauslieferung: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

© 2005 DJI Verlag Deutsches Jugendinstitut, München

Umschlagentwurf: Anja Rohde, Hamburg
Redaktion: Kirsten Bruhns, Dr. Brigitte Seifert, Anne Zehnbauer
Gesamtherstellung: grafik+druck GmbH, München

ISBN 3-87966-442-0

Vorwort

Der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht widmet sich dem Thema „Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule". Er wurde im Auftrag der Bundesregierung durch eine Kommission von Sachverständigen erstellt und im Mai 2005 der Bundesregierung übergeben. Zusammen mit der Stellungnahme der Bundesregierung ist er als Online-Veröffentlichung im September 2005 erschienen.

Bei der Erstellung des Berichts wurde die Sachverständigenkommission durch zahlreiche Expertisen unterstützt. Die Ergebnisse der Expertisen flossen umfassend in die Diskussionen der Kommission ein, sie bildeten wichtige Anregungen für die Texterarbeitung und haben zur wissenschaftlichen Fundierung des Berichts beigetragen. Auch wenn viele der in den Expertisen dargestellten Befunde im Zwölften Kinder- und Jugendbericht wiedergegeben werden, so konnten doch nicht alle Fakten, Problembeschreibungen, Aussagen und Gedanken integriert werden. Deswegen hat sich die Kommission entschlossen, vier Expertisenbände zu veröffentlichen, in denen die Autorinnen und Autoren ihre – ausschließlich von ihnen verantworteten – Texte und Aussagen einer interessierten Fachwelt und Öffentlichkeit zugänglich machen.

Die Expertisenbände folgen in ihren inhaltlichen Zuschnitten den Schwerpunktsetzungen und der Sichtweise, die die Kommission der Bearbeitung des Berichtsauftrags zugrunde gelegt hat: Einerseits werden Lern- und Aneignungsprozesse von Kindern und Jugendlichen im frühkindlichen Alter und im Schulalter, andererseits die Angebote und Leistungen des Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystems für diese jungen Menschen und ihre Familien behandelt.

- Band 1 stellt Expertisen zur „Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren" vor;
- Band 2 greift das Thema der „Entwicklungspotenziale institutioneller Angebote im Elementarbereich" auf;
- Band 3 widmet sich dem „Kompetenzerwerb von Kindern und Jugendlichen im Schulalter";
- Band 4 fragt nach Voraussetzungen, Bedingungen und Formen der „Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule".

Die in den vier Bänden aufgenommenen Expertisen bieten einen Überblick zum aktuellen Forschungsstand in unterschiedlichen Themenfeldern, was in einigen Bereichen sehr umfassende, in anderen geradezu

detektivisch anmutende Recherchen erforderte. Sie stellen darüber hinaus teilweise schwer zugängliche Daten sowie Informationen zusammen und bearbeiten Fragestellungen, die teilweise quer zu disziplinären Gliederungen und vorherrschenden fachlichen bzw. wissenschaftlichen Diskursen liegen. Dies gilt insbesondere für Forschungsergebnisse und Erkenntnisse zur außerschulischen Bildung und ihre Einordnung in den Kontext der Kinder- und Jugendhilfe sowie für das Zusammendenken von Bildung, Betreuung und Erziehung.

Die Sachverständigenkommission des Zwölften Kinder- und Jugendberichts dankt den Autorinnen und Autoren für ihre Unterstützung im Prozess der Berichtserstellung sowie für ihre Diskussions- und Gesprächsbereitschaft, die u. a. die Grundlage für eine öffentliche Anhörung zu ausgewählten Expertisen Ende des Jahres 2004 waren. Erwähnt werden muss auch das Entgegenkommen der Verfasserinnen und Verfasser, die vorgelegten Texte für die Publikation noch einmal durchzusehen und – soweit inzwischen erforderlich – zu ergänzen bzw. zu aktualisieren. Wir bedanken uns auch für die Redaktionsarbeiten von Jürgen Barthelmes (Band 3 und 4), Kirsten Bruhns (Band 2 und 4), Brigitte Seifert (Band 1 und 2) und Anne Zehnbauer (Band 1, 2 und 3), die mit dazu beigetragen haben, dass die Expertisenbände zeitnah zur Veröffentlichung des Zwölften Kinder- und Jugendberichts erscheinen können.

München, im September 2005
Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Vorsitzender der Sachverständigenkommission
des Zwölften Kinder- und Jugendberichts

Gesamtinhaltsverzeichnis

Peer Pasternack, Arne Schildberg
Die finanziellen Auswirkungen einer Anhebung der ErzieherInnen-Ausbildung 9

Ursula Rabe-Kleberg
Feminisierung der Erziehung von Kindern
Chancen oder Gefahren für die Bildungsprozesse von Mädchen und Jungen? 135

Kathrin Bock-Famulla
Finanzierungsansätze zur Steuerung vorschulischer Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen 173

Franziska Larrá
Ansätze zur Steuerung pädagogischer Qualität in vorschulischen Einrichtungen 235

Autorinnen und Autoren 269

Peer Pasternack, Arne Schildberg

Die finanziellen Auswirkungen einer Akademisierung der ErzieherInnen-Ausbildung

Inhalt

1 Problemstellung 11

2 Methodisches Vorgehen 12

3 Kostenermittlungen 15
3.1 Ausbildungskosten 15
3.1.1 Direkte Ausbildungskosten 16
3.1.1.1 Fachschule 16
3.1.1.2 Fachhochschule 23
3.1.1.3 Universität 27
3.1.1.4 Hochschul-/schulartenbezogener Vergleich der direkten Ausbildungskosten 30
3.1.2 Indirekte und direkte Ausbildungskosten 32
3.1.2.1 Spezifika der Ausbildungsbiografien 33
3.1.2.2 Berufsverbleibsquoten 40
3.1.3 Gesamtbetrachtung 54
3.2 Institutionelle und Transformationskosten 57
3.3 Arbeitskosten 60
3.3.1 Aktueller Beschäftigungsumfang 61
3.3.1.1 Anzahl der ErzieherInnen im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen 61

3.3.1.2 Ermittlung der Vollzeitäquivalente 64
3.3.1.3 Altersstruktur 70
3.3.2 Aktuelle Personalkosten 74
3.3.2.1 Vergütungen in unterschiedlichen KiTa-Trägerschaften 75
3.3.2.2 Gesamtpersonalkosten 76
3.3.3 Künftiger Beschäftigungsumfang 77
3.3.3.1 Kinderzahlabhängiger ErzieherInnen-Bedarf 78
3.3.3.2 Altersstruktur der ErzieherInnen, Verrentungen und Ersatzbedarf 84
3.3.3.3 Regionalspezifische Einordnung 87
3.3.4 Künftige Personalkostenentwicklung 92
3.3.4.1 Zum Zusammenhang von Ausbildungsniveau und Vergütung 93
3.3.4.2 Fallberechnungen 95

4 Modellberechnungen 100

5 Zusammenfassung und Erörterung 105

6 Literatur 114

7 Anhang 118

8 Abkürzungsverzeichnis 133

1 Problemstellung

Im deutschen Bildungssystem treffen Kinder bzw. Heranwachsende auf umso besser qualifiziertes Personal, je älter sie werden. Das heißt umgekehrt: Sie treffen, je jünger sie sind, auf desto geringer qualifiziertes Personal. Am Beginn der Bildungsbiografien, in der Phase zwischen dem dritten und siebten Lebensjahr, werden Kinder in Deutschland – soweit sie Kindertagesstätten besuchen – von Personal betreut, das im Regelfall eine Berufs- oder eine Fachschulausbildung absolviert hat. Zugleich entfaltet die in diesen Altersstufen durchlaufene Bildung und Sozialisation prägende Wirkungen für die nachfolgende Schul- und Ausbildungsbiografie. Daher gilt es in der entsprechenden Fachdiskussion als dringend erforderlich, das in dieser Phase wirkende pädagogische Personal höher als bisher zu qualifizieren, d.h. nicht mehr auf Fachschul-, sondern auf Hochschulebene auszubilden (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] 2003; Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland 2004; Oberhuemer/Ulich 1997). Ein Hochschulstudium ist durch vier wesentliche Elemente gekennzeichnet: Zugangsvoraussetzung ist die Hochschulreife (bzw. ein funktionales Äquivalent, etwa mehrjährige Berufserfahrung plus Zulassungstest); das Lehrpersonal ist in wissenschaftlicher Forschung ausgewiesen, was im Regelfall durch die Promotion belegt wird; die Lehre findet forschungsgebunden statt, was formal dadurch gesichert wird, dass im Zeitbudget des Lehrpersonals ein gesicherter Forschungsanteil ausgewiesen ist; das Studium integriert in relevantem Umfang Selbststudienanteile, wodurch die selbstständige Erarbeitung von Wissen und Urteilsfähigkeit sichergestellt wird.

Der Forderung nach einer solchen Ausbildung für ErzieherInnen[1] steht die Auffassung gegenüber, dass diese Höherqualifikation deutliche Kostensteigerungen zur Folge hätte. Hier wiederum lässt sich in zweierlei Weise reagieren: normativ oder empirisch. Zum einen kann darauf verwiesen werden, dass solche Kostensteigerungen der Preis für Qualitätssteigerungen seien. Es bedürfe daher einer entsprechenden (haushalts-)politischen Prioritätensetzung, um den künftigen Generationen verbesserte Startchancen ins Leben zu eröffnen. Zum anderen kann die Frage gestellt werden, worauf die Annahme der Kostensteigerung beruht und ob deren spontane Plausibilität einer empirischen Überprüfung standhält. Die Beantwortung dieser Frage benötigt datengestützte Ermittlungen der voraussichtlichen Kostenentwicklungen.

Die Debatte zwischen politischen EntscheidungsträgerInnen einerseits sowie ExpertInnen andererseits ist auf die erste Reaktionsweise konzentriert: Zweifelsohne, so heißt es bei einer relevanten Anzahl politisch Verantwortlicher, wäre eine Höherqualifikation derjenigen, die in der Elementar- bzw.

[1] Zum Zweck der besseren Lesbarkeit werden in diesem Beitrag weibliche und männliche Berufsbezeichnungen im Plural durch die weibliche Form unter Verwendung des großen I zusammengefasst.

Frühpädagogik tätig sind, wünschenswert; allerdings gäben dies die öffentlichen Haushalte gegenwärtig und auf absehbare Zeit nicht her. Ungeprüft ist bislang die tatsächlich zu erwartende Kostenentwicklung. Infolgedessen beruht die politische Diskussion des Themas auf unpräzisen Vermutungen. Um ein höheres Maß an Rationalität zu gewinnen, ist eine solche Prüfung vorzunehmen. Deren Ziel muss sein, den Begründungshorizont der bislang üblichen, spontaner Plausibilität folgenden Annahmen zu überschreiten.

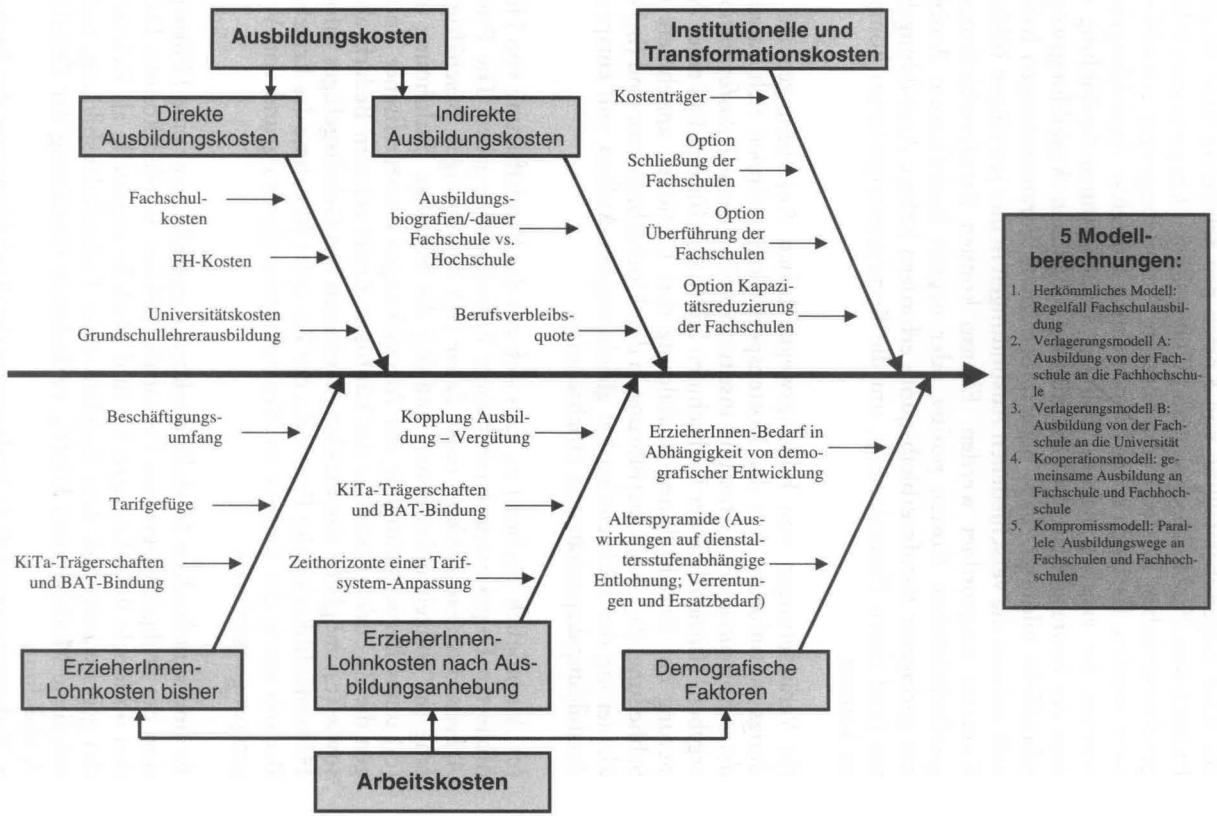
Zur Vermeidung von Missverständnissen sei ausdrücklich angemerkt, was die vorliegende Expertise aus verschiedenen Gründen *nicht* leistet, wozu aus dem hier vorgelegten Text also keine Aussagen und Argumente erwartet werden können:

- Es geht in der Studie um den unmittelbaren Vorschulbereich. Das heißt: KrippenerzieherInnen bzw. Kinder unter drei Jahren sind hier kein Gegenstand der Betrachtung; ebenso findet der Hortbereich keine Beachtung.
- Das Gutachten ist eine bildungsökonomische und keine pädagogische oder sozialpolitische Expertise. Das heißt: Fragen wie die Verbesserung der Betreuungsrelation in Kindergärten o.Ä. werden hier nicht behandelt. Ebenso bleiben gesellschaftliche Entwicklungen wie z.B. der Trend zur wachsenden Berufstätigkeit von Frauen, die zu einer höheren Nachfrage nach Betreuungsangeboten und/oder einer Verlängerung der täglichen Betreuungsdauer führen könnten, ausgeklammert.
- Zum Gegenstand des Gutachtens gehörte es nicht, eine Policy-Strategie zur Durchsetzung der Akademisierung des ErzieherInnen-Berufs zu entwickeln.

2 Methodisches Vorgehen

Die Exploration der Problemstellung ergibt drei Problemdimensionen (vgl. Abbildung 1): Systematisch zu prüfen sind (a) die Ausbildungskosten, (b) etwaige Kostenträgeränderungen und Transformationskosten der Institutionen und (c) eventuelle Auswirkungen einer angehobenen Ausbildung auf die Arbeitskosten.

Abbildung 1: Anhebung des Ausbildungslevels für ErzieherInnen von Fachschule auf Hochschule: Einflussfaktoren auf Kostenauswirkungen



(a) Bei den *Ausbildungskosten* sind (a_1) direkte und (a_2) indirekte Kosten zu unterscheiden. Die Entwicklung der *direkten Ausbildungskosten* ergibt sich aus einer Gegenüberstellung von Kosten pro Schüler/in bzw. Student/in an Fachschulen, Fachhochschulen und Universitäten. Ein genaueres Bild, welche gesellschaftlichen Kosten durch einzelne Ausbildungswege tatsächlich verursacht werden, lässt sich unter Einbeziehung *indirekter Ausbildungskosten* gewinnen. Sie ergeben sich im Fall der ErzieherInnen-Ausbildung dadurch, dass der heute übliche und die künftig möglichen Ausbildungswege unterschiedliche bildungs- bzw. berufsbiografische Voraussetzungen haben. Deshalb müssen die verschiedenen Ausbildungen in ihre jeweiligen Bildungsweg-Kontexte eingeordnet werden. Ebenso können Berufsverbleibsquoten die gesellschaftlichen Kosten positiv oder negativ beeinflussen: Ausbildungen mit geringerer Berufsverbleibsquote erfordern höhere Ausbildungskapazitäten (und deren Finanzierung), um die BerufsaussteigerInnen kompensieren zu können.

(b) Veränderungen von Bildungswegen haben Auswirkungen auf die Bildungsinstitutionen. Aus der Kostensperspektive können sich daraus *veränderte Kostenträgerschaften* und institutionenbezogene *Transformationskosten* ergeben. Hinsichtlich der Fachschulen lassen sich für den Fall einer Akademisierung der ErzieherInnen-Ausbildung drei Optionen annehmen: (b_1) ihre Schließung, (b_2) ihre Überführung in den Hochschulsektor und (b_3) eine Verkleinerung der Fachschulen bei gleichzeitigem Aufbau von entsprechenden Ausbildungskapazitäten an Hochschulen.

(c) Als möglich erscheint es, dass sich aus der Beschäftigung von Höherqualifizierten Folgekosten durch höhere Entlohnung ergeben. Die Prüfung der *Arbeitskostenentwicklung* muss daher (c_1) den heutigen Beschäftigungsumfang (in Vollzeitäquivalenten) und (c_2) die bisherige Entlohnung ermitteln, (c_3) unter Berücksichtigung der Auswirkungen demografischer Entwicklungen die Zu- oder Abnahme des künftigen ErzieherInnen-Bedarfs abschätzen sowie (c_4) mögliche Entwicklungsvarianten des Gehaltsgefüges infolge einer Höherqualifikation des Personals, der Zu- oder Abnahme des ErzieherInnen-Bedarfs sowie des Bedarfs an Neueinzustellenden aufgrund von Verrentungen prognostizieren.

Es sind verschiedene Modelle denkbar, innerhalb derer eine Höherqualifikation des frühpädagogischen Personals realisiert werden könnte. Daher werden optionale Berechnungen für fünf Modelle angestellt: als Referenzmodell das gegenwärtige mit dem Regelfall einer Fachschulausbildung, sodann vier mögliche Modelle einer künftig veränderten Gestaltung der ErzieherInnen-Ausbildung:

- Verlagerungsmodell A: Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die Fachhochschule (FH);

- Verlagerungsmodell B: Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die Universität;
- Kooperationsmodell: gemeinsame Ausbildung an Fachschule und Fachhochschule;
- Kompromissmodell: parallele Ausbildungswege an Fachschulen und Fachhochschulen.

Die Gegenüberstellung der Berechnungen führt zu Kalkulationen, die Aussagen zu Kostenbelastungen oder -entlastungen der öffentlichen Hand bei einer Anhebung des Fachkräfteniveaus erlauben.

Die diesen Modellen zu Grunde liegenden Daten werden aus öffentlich zugänglichen Quellen ermittelt, internen Berechnungen von Bildungsträgern, Verbänden und freien Wohlfahrtsträgern entnommen sowie – zur Schließung von verbliebenen Informationslücken – durch gezielte Anfragen recherchiert. Der Untersuchungsauftrag umfasst keine Primärerhebung von Daten. Daher ist die Qualität der Analyse und der Prognosen von der Qualität der Daten abhängig, die sich im Rahmen eines ersten Zugriffs ermitteln lassen. Wo Datenungenauigkeiten bestehen, müssen sie im Rahmen der hier unternommenen Analyse durch Plausibilitätsprüfungen bearbeitet bzw. durch Durchschnitts- oder Medianberechnungen ausgeglichen werden. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass länderspezifische Aussagen erst aufgrund detaillierter Länderfallstudien möglich wären.

3 Kostenermittlungen

3.1 Ausbildungskosten

Bei den Ausbildungskosten sind direkte Kosten (3.1.1) und indirekte Kosten (3.1.2) zu unterscheiden. Die Entwicklung der direkten Ausbildungskosten ergibt sich aus einer Gegenüberstellung von Kosten pro Schüler/in bzw. Student/in an Fachschulen (3.1.1.1), Fachhochschulen (3.1.1.2) und Universitäten (3.1.1.3). Ein genaueres Bild, welche gesellschaftlichen Kosten für einzelne Ausbildungswege tatsächlich verursacht werden, verschafft eine Betrachtung unter Einbeziehung indirekter Ausbildungskosten. Sie ergeben sich im Fall der ErzieherInnen-Ausbildung dadurch, dass der heute übliche und die künftig möglichen Ausbildungswege unterschiedliche bildungs- bzw. berufsbiografische Voraussetzungen haben. Deshalb müssen die verschiedenen Ausbildungen in ihre jeweiligen Bildungsweg-Kontexte eingeordnet werden (3.1.2.1). Ebenso können Berufsverbleibsquoten die gesellschaftlichen Kosten positiv oder negativ beeinflussen: Ausbildungen mit geringerer Berufsverbleibsquote erfordern höhere Ausbildungskapazitäten (also auch de-

ren Finanzierung), um die BerufsaussteigerInnen kompensieren zu können (3.1.2.2). Sodann müssen die auf den einzelnen Ausbildungsfall bezogenen Kostenermittlungen ins Verhältnis zum künftigen Bedarf an AbsolventInnen einer ErzieherInnen-Ausbildung gesetzt werden. Derart lassen sich schließlich die bundesweit anfallenden Kostenveränderungen infolge einer Ausbildungsanhebung bestimmen (3.1.3).

3.1.1 Direkte Ausbildungskosten

3.1.1.1 Fachschule

Die sogenannte Berufsklasse der ErzieherInnen[2] wird an Fachschulen (in Bayern Fachakademien) ausgebildet. Dieser Typ der beruflichen Schule wird vom Statistischen Bundesamt wie folgt definiert:

„Die Fachschulen werden nach einer bereits erworbenen Berufsausbildung und praktischer Berufsausübung, teilweise auch nach langjähriger praktischer Arbeitserfahrung und mit dem Nachweis einer fachspezifischen Begabung besucht. Sie vermitteln eine weitergehende fachliche Fortbildung im Beruf (z. B. Meisterschulen, Technikerschulen). Die Dauer des Schulbesuchs liegt bei Vollzeitunterricht zwischen 6 Monaten und drei Jahren" (Statistisches Bundesamt [StaBA] 2001, S. 9).

Auf der Bundesebene stehen für Fachschulen (analog für bayerische Fachakademien) folgende statistischen Angaben differenziert nach Berufsklassen zur Verfügung: SchülerInnen (nach Geschlecht und Schuljahrgang, darunter mit Teilzeitunterricht) sowie Schulentlassene (nach Geschlecht und rechtlichem Status der Schule). Stichproben in den Unterlagen der Statistischen Landesämter ergeben, dass dort kein Informationszuwachs (z. B. über Ausgaben für Fachschulen der Sozialpädagogik, an denen die ErzieherInnen-Ausbildungen in der Regel angesiedelt sind) zu erwarten ist. Die Landesstatistiken legen vor allem Wert auf die regionale, jedoch nicht die ausbildungsfachspezifische Differenzierung. Auf der Ebene institutioneller und fachlicher Angaben fällt der Aggregationsgrad hier zum Teil höher aus als in der Bundesstatistik. Insbesondere bezüglich der finanziellen Ausgaben halten sich die Landesstatistiken mit Angaben zurück.

Erschwerend tritt hinzu, dass in den Statistiken die Fachschulen gemeinsam mit den (sonstigen) Berufsschulen erfasst werden. Infolgedessen tauchen dort keine gesonderten Daten zu den Kosten je Schüler/in bzw. Ausbildungsplatz an Fachschulen auf.[3] In einigen Ländern wird dieser Verzicht auf einen getrennten Kostennachweis auch organisatorisch begründet. In Sachsen-Anhalt etwa gibt es keine eigenständigen öffentlich unterhaltenen Fachschulen,

[2] Gruppe der Berufsordnung, Nummer der Systematik in der Bundesstatistik 8630.

[3] Auskunft Statistisches Bundesamt (Thomas Baumann, Gruppe VI E, Referat Bildungs- und Kulturfinanzen), E-Mail vom 16.7.2004.

sondern diese sind grundsätzlich organisatorischer Bestandteil von größeren Berufsbildungszentren. In Sachsen ist das Personal der Fachschulen oft zugleich auch an Berufsfachschulen tätig, wodurch die einzelnen Personalkontingente den jeweiligen Schulen nicht zugeordnet werden könnten.[4] In Bayern tragen die Einrichtungen der ErzieherInnen-Ausbildung den Namen „Fachakademie". An diesen aber werden neben den ErzieherInnen auch andere Berufe (etwa Optiker) ausgebildet.[5] Die Absolventen- und Schülerzahlen für die bayerischen Fachakademien werden in der Schulstatistik des Bundes gesondert ausgewiesen. Demgegenüber verfügt die Finanzstatistik des Bundes zu den bayerischen Fachakademien über keine gesonderten Daten. Daher lassen sich für diese keine Kosten ermitteln und damit auch keine Kostenrelationen pro Schüler/in bzw. Absolvent/in der Fachakademien angeben.

Dennoch: Eine Berechnung kann in erster Näherung über die aus der Bundesstatistik ermittelbaren Schülerzahlen und die fachunspezifischen Gesamtausgaben für Fachschulen, wie sie das Statistische Bundesamt nachweist, erfolgen. Spezifische Kosten der ErzieherInnen-Ausbildung sind in der Bundesstatistik nicht nachgewiesen.[6] Insgesamt beliefen sich nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes die Nettoausgaben für sämtliche Fachschulen im Jahr 2000 auf 150 Mio. € (davon 55 % Staat, 42 % Gemeinden, 3 % Zweckverbände). Allerdings weist die Tabelle über die Ausgaben im Bereich der Fachschulen erhebliche Lücken auf. Einzelne Bundesländer weisen offenbar überhaupt keine oder sehr geringe Kosten aus, so dass diese Zahl als deutlich zu niedrig einzuschätzen ist (StaBA 2003c, S. 14f., lfd. Nr. 2011). Aus den hier zitierten Angaben der Bundesstatistik ergäben sich Kosten in Höhe von 2.663 € je Schulentlassener im Berichtsjahr. Pro Schüler/in – insgesamt gab es im Jahr 2000 142.167 FachschülerInnen – wären jährliche Kosten von 1.056 € zu veranschlagen.

Von diesen Angaben, die sich der Bundesstatistik entnehmen lassen, weichen die Angaben anderer Quellen, die sich speziell auf die ErzieherInnen-Fachschulausbildungsplätze beziehen, stark ab:

- Das Kultusministerium Sachsen-Anhalt gibt Kosten von 8.000 € pro Jahr und Schüler/in an. Allerdings handelt es sich dabei ausdrücklich um eine grobe Schätzung.[7]
- Zugleich veröffentlicht das Kultusministerium Sachsen-Anhalt in anderem Zusammenhang präzisere Daten: Als Schülerkostensätze für Fachschulen werden im Mittel 3.705,12 € angegeben (Kultusministerium Sachsen-An-

[4] Auskunft Statistisches Landesamt Sachsen (Ute Grundmann, Abteilung Schulstatistik), Telefonat vom 15.7.2004 und E-Mail vom 16.7.2004.

[5] Daneben gibt es in Bayern auch Fachschulen, an denen jedoch Meisterausbildungen stattfinden.

[6] StaBA, 2003c; StaBA 1998–2003, Tabellen der Absolventen aus Fachschulen und Fachakademien (Tabelle 9.8 [Fachschulen] Klassifikation 8630; 10.8 [Fachakademien] Klassifikation 8630.

[7] Schreiben Kultusministerium Sachsen-Anhalt (Liebscher) an Bürgermeisterin Szabados, Halle/Saale, Magdeburg, 13.1.2004.

halt 2003). Bei diesen Schülerkostensätzen handelt es sich um den Zuschuss des Landes für Fachschulen, die von freien Trägern betrieben werden. Dabei zahlt das Land Sachsen-Anhalt 90 % der Personalkosten und zusätzlich 15 % dieses Betrages als Sachkostenzuschuss.[8] Auf Grundlage dieser Angaben lassen sich 100 % Personalkosten berechnen: 3.579,83 €, denen sich dann wiederum der übliche Sachkostenbetrag (20 % der Personalkosten) hinzuaddieren lässt. So ergeben sich als Gesamtkosten eines Fachschulausbildungsplatzes 4.295,71 €.

- Eine Anfrage beim Pestalozzi-Fröbel-Haus in Berlin erbrachte 3.645 € pro Jahr und Schüler/in, wobei hier nur die Lehrkosten berechnet wurden.[9]
- Nach Auskunft des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt ergeben sich Kosten für die Fachschulen, die von der Arbeiterwohlfahrt getragen werden, in Höhe von 2.000–2.500 € pro Jahr und Schüler/in, während bei Schulen in kirchlicher Trägerschaft mit einem Satz von 4.000 € zu rechnen sei.[10]
- Pro Schüler/in an beruflichen Schulen – denen die Fachschulen zugeordnet werden – gibt das Statistische Bundesamt Kosten in Höhe von 3.200 € an (StaBA o.J. [2004], S. 1).
- Eine interfraktionelle Arbeitsgruppe des baden-württembergischen Landtags[11] ermittelte im Jahre 2001 für die dortigen Fachschulen für Sozialpädagogik Kosten in Höhe von 14.801 DM (7.567,83 €) p.a. und Schüler/in (Interfraktionelle Arbeitsgruppe beim Landtag Baden-Württemberg 2001).

Diese Angaben weichen nicht nur von den oben angeführten Zahlen ab, die aus der Bundesstatistik zu Schülerzahlen und fachunspezifischen Gesamtausgaben für Fachschulen abgeleitet werden konnten. Vielmehr weisen sie auch untereinander eine erhebliche Streuung auf. Eine Erklärung dafür dürfte darin liegen, dass die einzelnen Fachschulen recht unterschiedlichen Charakters sind: Es gibt private und öffentliche Fachschulen; kleine, mittelgroße und große; solche, an denen ausschließlich ErzieherInnen ausgebildet werden, und solche, an denen mehrere bzw. ein Vielzahl unterschiedlicher Ausbildungsgänge stattfinden; schließlich sind manche Fachschulen selbstständig, während andere Bestandteil größerer Einheiten, etwa Berufsschulzentren, sind. Daneben dürften bei den Ausreißern nach unten und oben auch schlichte Berechnungs- bzw. Kostenzuordnungsfehler ursächlich sein. Im Überblick ergibt sich aus den diversen Quellen das in Tabelle 1 dargestellte Bild.

[8] Telefonische Auskunft Kultusministerium Sachsen-Anhalt (Frau Dr. Schubert), 7.10.2004.

[9] Auskunft Pestalozzi-Fröbel-Haus Berlin (Petra Schmidt, Studiendirektorin), E-Mail vom 3.8.2004; vgl. auch Tabelle 3 mit der Detailberechnung des angegebenen Betrags.

[10] Auskunft des Bundesverbandes der AWO (Ilsa Diller-Murschall, stellvertretende Geschäftsführerin), E-Mail vom 3.7.2004.

[11] Die Arbeitsgruppe setzte sich aus VertreterInnen von CDU- und FDP-Fraktion, Kultus-, Finanz- und Sozialministerium sowie VertreterInnen der Privatschulverbände zusammen.

Tabelle 1: Kosten der Fachschulausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher pro Schüler/in und Jahr

Quelle	Jahr	Angabe (in €)	zu addierende Sachkosten	Summe	Anmerkungen
Kultusministerium Sachsen-Anhalt	2003	3.580	20 %	4.296	Eigene Berechnung aus den Schülerkostensätzen des Landes Sachsen-Anhalt
Kultusministerium Sachsen-Anhalt	2004	8.000	Keine	8.000	Grobe Schätzung
AWO-Bundesverband	2004	2.500	20 %	3.000	
Bundesamt für Statistik	[2004]	3.200	Keine	3.200	Angabe für berufliche Schulen insgesamt inkl. Fachschulen
Pestalozzi-Fröbel-Haus	2004	3.645	20 %	4.374	
Interfraktionelle Arbeitsgruppe Landtag Baden-Württemberg	2001	7.568	Keine	7.568	
Mittelwert				5.073	
Median				4.335	

Zwischenresümierend ist zu konstatieren: Einerseits konnte über eine mehrschrittige Rechenoperation aus den Angaben der Bundesstatistik ermittelt werden, dass eine Fachschulausbildung (fachunspezifisch) pro Jahr Kosten von 1.056 € je Schüler/in verursache. Andererseits ergibt die Recherche in anderen Quellen einschließlich der Bundesstatistik-Angaben zu sämtlichen beruflichen Schulen, dass ein Fachschulplatz für ErzieherInnen jährlich 4.335 € (Median) bzw. 5.073 € (Durchschnitt) koste. Diese hohe Differenz zwischen den Angaben des Statistischen Bundesamtes zu Fachschulkosten und denen anderer Quellen ist erklärungsbedürftig.

Sie ist nicht zuletzt deshalb erklärungsbedürftig, weil keine einzige Quelle außerhalb der bundesstatistischen Angaben zu Fachschulen sich auch nur annähernd in der Nähe der bundesstatistischen 1.056 € befindet. Selbst dort, wo das Statistische Bundesamt eigene Ausbildungsplatzberechnungen vorlegt, nämlich bei den beruflichen Schulen insgesamt (d.h. inklusive Fachschulen), befindet es sich mit 3.200 € weit oberhalb des von uns nach Bundessta-

tistik-Angaben errechneten Fachschulplatz-Kostenwertes. Um diese auffälligen Differenzen zu erklären, ist das Zustandekommen der jeweils zu Grunde liegenden Daten zu überprüfen.

(a) Das Bundesamt für Statistik legt die Quellen seiner Darstellung zu den Gesamtkosten von Fachschulen offen.[12] Dort finden sich die Angaben, die von den einzelnen Ländern zugeliefert wurden und die die Grundlage der bundesstatistischen Berechnung bilden. Einige Länder tauchen mit der Angabe „Null" auf – was jedoch nicht heißt, dass dort keine Fachschulkosten angefallen sind, sondern dass diese Kosten nicht gemeldet wurden. Soweit aus den Ländern Angaben zu den Fachschulkosten für die Bundesstatistik geliefert wurden, lassen sie sich mit folgenden Ergebnissen auf einzelne Fachschulplätze umrechnen (vgl. Tabelle 2):

Tabelle 2: Kosten pro Fachschüler/in und Jahr

Land	Kosten in € pro Schülerin (2001)
Baden-Württemberg	1.928
Bayern	1.990
Mecklenburg-Vorpommern	1.917
Rheinland-Pfalz	1.148
Hessen	1.240
Sachsen-Anhalt	1.068
Mittelwert	1.548

Quelle: eigene Berechnung aus der Finanzstatistik und der Schulstatistik des Bundes (StaBA 2003c, S. 14f., lfd. Nr. 2011)

Anhand dieser Berechnung lassen sich zwei Gruppen identifizieren: Aus den Daten der Gruppe mit vergleichsweise hohen Angaben ergeben sich jährliche Kosten pro Fachschulplatz von 1.944 €. Die Daten der anderen Gruppe mit vergleichsweise niedrigen Angaben führen zu einem Wert von 1.151 €. Dieser Gegenüberstellung lässt sich zunächst entnehmen, dass beide Werte sich in einem Maße voneinander unterscheiden, welches kaum allein regionalen Spezifika geschuldet sein kann. Im Übrigen macht die Auflistung plausibel, warum die bundesstatistischen Angaben zu Fachschulkosten so niedrig ausfallen: Die Meldungen der Länder zu den Fachschulkosten insgesamt und zur Anzahl der FachschülerInnen bestimmen die Daten der Bundesstatistik.

[12] Statistisches Bundesamt 2003c, S. 14f., lfd. Nr. 2011.

(b) Sodann sind die von uns ermittelten Daten aus den anderen Quellen (vgl. Tabelle 1) zu prüfen. Hierzu lässt sich eingangs festhalten, dass diese Quellen ihre Berechnungsgrundlagen detailliert offen legen, soweit es sich nicht ausdrücklich um Schätzungen handelt. Exemplarisch kann hier wiedergegeben werden, wie der Wert für die Fachschule für Sozialpädagogik Berlin/Pestalozzi-Fröbel-Haus Berlin zustande kommt (vgl. Tabelle 3).[13]

Tabelle 3: Kosten pro Fachschüler/in und Jahr: Kostenrechnung der Pädagogischen Fachschule Berlin (Pestalozzi-Fröbel-Haus)

Lehrpersonal à	26	Pflichtstunden			
Klassenstärke	27	SchülerInnen			
Unterrichtsbedarf					
in Stunden	16	Klassen x	30,60	L =	489,60
	2	Klassen x	5,30	Z =	10,60
			35,90		500,20
	16	Klassen x	6,40	P =	102,40
			42,30		602,60
Unterrichtsbedarf	602,60	Stunden			
ggf. 5 % Vertretung	30,13	Stunden			
Summe	632,73	Stunden			
Lehrkräftebedarf		24			
Fiktiver Durchschnittssatz (VergGr. IIa BAT)		64.710,00 €			
Kosten Lehrkräfte	gesamt	1.574.767,63 €			
Anzahl SchülerInnen	gesamt	432			
Personalkosten je Schüler/in und Jahr		**3.645,30 €**			

L = Lehrplan
Z = Zusatzunterricht zur Erlangung der FH-Reife
P = Praxisunterricht

Es kann vergleichend festgehalten werden: Die bundesstatistischen Fachschulkostendaten werden auf der Grundlage eines unzulänglichen Meldeverhaltens der Bundesländer ermittelt. Sie enthalten wesentliche Kostenarten nicht. Die von uns ermittelten Daten aus unterschiedlichen anderen Quellen hingegen sind, soweit sie auf Detailberechnungen beruhen, überzeugend. Gleichwohl: Auch hier bestehende deutliche Unterschiede in den Größenordnungen würden Länderfallstudien benötigen, um sie aufzuklären. Um durch die beiden Kostenausreißer nach oben keine Verzerrungen zu erzeugen, wird im Weiteren mit dem Medianwert gerechnet, d.h. es wird davon

[13] Auskunft Pädagogische Fachschule Berlin (Pestalozzi-Fröbel-Haus) (Petra Schmidt, Studiendirektorin), E-Mail vom 3.8.2004.

ausgegangen, dass ein Fachschulausbildungsplatz jährlich Kosten von 4.335 € verursacht (vgl. Tabelle 1).
Somit sind die Kosten pro Ausbildungsjahr und Schüler/in näherungsweise erfasst. Um die Gesamtkosten für die Fachschulausbildung einer Erzieherin/eines Erziehers zu ermitteln, müssen diese Kosten auf die gesamte Ausbildungsdauer hochgerechnet werden. Hierbei ist zunächst in Rechnung zu stellen, dass die Ausbildungsgänge in den einzelnen Bundesländern Unterschiede aufweisen. Folgende Ausbildungsstrukturen lassen sich für die 16 Bundesländer recherchieren (vgl. Tabelle 4).[14]

Tabelle 4: ErzieherInnen-Ausbildungsdauer an Fachschulen bzw. Fachakademien nach Bundesländern

Bundesland	Ausbildungsdauer in Jahren
Baden-Württemberg	3 Jahre inkl. 1 Jahr Berufspraktikum
Bayern	3 Jahre inkl. fachpraktische Ausbildung
Berlin	3 Jahre inkl. fachpraktische Ausbildung
Brandenburg	3 Jahre inkl. fachpraktische Ausbildung
Bremen	2 Jahre inkl. Praktika, kein Anerkennungsjahr
Hamburg	3 Jahre inkl. Praktikum
Hessen	3 Jahre inkl. 1 Jahr Praktikum
Mecklenburg-Vorpommern	3 Jahre inkl. 1 Jahr Praktikum
Niedersachsen	2 Jahre inkl. Praktikum
Nordrhein-Westfalen	3 Jahre inkl. 1 Jahr Praktikum zur staatlichen Anerkennung und 4 Praktika von jeweils 5 oder 6 Wochen Vollzeit
Rheinland-Pfalz	3 Jahre inkl. 1 Jahr Praktikum zur staatlichen Anerkennung
Saarland	3 Jahre inkl. Berufspraktikum
Sachsen	3 Jahre inkl. 1 Jahr Praktikum zur staatlichen Anerkennung
Sachsen-Anhalt	3 Jahre inkl. 1 Jahr Praktikum zur staatlichen Anerkennung
Schleswig-Holstein	3 Jahre inkl. Praktika
Thüringen	3 Jahre inkl. 1 Jahr Berufspraktikum

Abgesehen von zwei Ländern – Bremen und Niedersachsen –, die zweijährige Ausbildungen haben, beträgt die Ausbildungsdauer überall drei Jahre. Dabei sind Praktika bzw. das Anerkennungsjahr integriert.

Als Kosten für ein Fachschulausbildungsjahr pro Schüler/in hatten wir 4.335 € ermittelt. Vereinfachend wird angenommen, dass – entsprechend den Ländern, für die dies explizit angegeben ist – die Praktika bzw. das Anerkennungsjahr in der Summe immer ein Jahr umfassen. Der fachschulseitige Kostenaufwand für die Betreuung der Praktika ist geringer als der Kostenauf-

[14] Bundesagentur für Arbeit: Datenbank „Kurs" (http://infobub.arbeitsagentur.de/kurs/index.jsp). Die Suche nach dem Ausbildungsziel „Erzieher" liefert insgesamt 447 Ergebnisse (Zugriff 9.7.2004). Hier eine Vereinfachung der vorfindbaren Varianten, die auf die Ausbildungslänge abstellt. Zu Details vgl. Tabelle A-1 im Anhang.

wand für die schulinterne Ausbildung. Wir können hier mit 1.084 € Kosten für die Fachschule pro Schüler/in im Praktikumsjahr rechnen.[15]

Die vollen Kosten in Höhe von 4.335 € fallen also in den beiden Jahren an, in denen die Ausbildung in der Fachschule selbst stattfindet. Hinzu treten Kosten in Höhe von 1.084 € für das Praktikumsjahr. Eine dreijährige ErzieherInnen-Fachschulausbildung kostet mithin (2 × 4.335 €) plus 1.084 € = 9.754 €.

3.1.1.2 Fachhochschule

In einem nächsten Schritt ist nun abzuschätzen, welche direkten Ausbildungskosten im Unterschied zu den Fachschulen an Fachhochschulen anfielen, sobald dort eine ErzieherInnen-Ausbildung angeboten würde. Die Prognose dieser Kosten gestaltet sich nicht ganz so aufwändig wie die Kostenermittlung für die Fachschulen. Dafür gibt es drei Gründe: Im Zuge der Haushaltsglobalisierung wird seit geraumer Zeit die Kosten-Leistungs-Rechnung an Hochschulen heimisch; es gibt überregionale Kosten- und Ausstattungsvergleiche mit entsprechenden Daten; schließlich liegen Berechnungen für Studienplatz- bzw. Studiengangkosten vor, die direkt im Zusammenhang mit der Einführung von elementarpädagogischen Pilotprojekten vorgenommen wurden. Infolgedessen ließ sich hier auf zweierlei Daten zurückgreifen, um die Kosten für künftige FH-ErzieherInnen-Studiengänge plausibel zu prognostizieren:

- Einerseits wurden diejenigen Fachhochschulen angefragt, die entsprechende Studiengänge planen (vgl. Tabelle 5), und der Rücklauf ausgewertet.
- Andererseits wurden die Daten des HIS-Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs (HIS-AKL)[16] der Fachhochschulen in Norddeutschland für die Lehreinheiten Sozialwesen ausgewertet (Barna u.a. 2000, S. 61 [Lehreinheitenvergleich], S. 98 [Vergleich der Studiengänge]).

Einen Überblick über die Fachhochschulen, an denen derzeit ErzieherInnen-Studiengänge vorbereitet werden bzw. bereits gestartet sind, gibt Tabelle 5.

[15] Wir nehmen hier auf eine Angabe aus Sachsen-Anhalt Bezug (Kultusministerium Sachsen-Anhalt 2003, S. 265). Dort sind 935 € als Zuschusssumme für Fachschulen in freier Trägerschaft zur Finanzierung eines Praktikumsjahres angegeben. Dieser Zuschuss enthält einen 90 %-Zuschuss auf die Personalkosten sowie einen Sachkostenzuschuss in Höhe von 15 % des Personalkostenzuschusses. Damit berechnen sich die Personalkosten wie folgt: 935 geteilt durch 115 mal 100 = € 813, das sind 90 % der Personalkosten (100 % = € 903) plus bei 20 % pauschalierter Sachkosten € 903 plus € 181 = € 1.084 Fachschulgesamtkosten pro Schüler/in im Praktikumsjahr.

[16] HIS steht für Hochschul-Informations-System.

Tabelle 5: Pilotprojekte Elementarpädagogik an Hochschulen

Nr.	Hochschule/Studiengangcharakter	Kostenberechnung bereitgestellt?
1	Universität Bremen/Weiterbildung in Zusammenarbeit mit Kirche (kein B.A.-Studium, sondern Zertifikat des „Zentrums für Weiterbildung" der Universität Bremen)	Ja
2	Universität Bremen grundständiger B.A.-Studiengang in Vorbereitung	Nein
3	FH Hannover/Kombination Fachschule-FH	Nein
4	ASFH Berlin/grundständiger Studiengang	Ja
5	Ev. FH Freiburg/grundständiger Studiengang	Ja
6	FH Emden	Nein
7	FH Magdeburg-Stendal	Nein
8	FH Koblenz/Fernstudium	Ja
9	FH Zittau	Nein
10	FH Erfurt/grundständiger Studiengang	Nein
11	FH Oldenburg: integrative Frühpädagogik	Nein
12	FH Kiel	Nein
13	FH Potsdam	Nein
14	FH Aachen/Kooperation mit Fachschule „Clara Fey"	Nein
15	FH Brandenburg	Nein

Zwar konnten in den meisten Fällen von den Initiatoren der Studiengänge (noch) keine Kostenberechnungen zur Verfügung gestellt werden. In der Regel, so ergaben die Nachfragen, sind die Projektentwicklungen noch nicht hinreichend fortgeschritten. In einigen anderen Fällen wurden die vorhandenen Daten nicht herausgegeben, da sie nicht öffentlich werden sollen. Doch in immerhin vier Fällen wurden Daten bereitgestellt.

Aus den HIS-AKL-Daten wurden konkret die Daten zu den Studiengängen Sozialwesen herangezogen. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass deren Kostenstrukturen am ehesten denjenigen elementarpädagogischer Studiengänge entsprechen würden: Der personelle, apparative und sonstige infrastrukturelle Aufwand sowie die Studienablaufstrukturen sind vergleichbar. In einem Punkt wurde bei diesen Daten allerdings eine Korrektur nach oben vorgenommen: Sie sind zuzüglich eines Kostenanteils für Forschung berechnet worden. Der Grund dafür ist, dass HIS die Gesamtkosten kalkulatorisch nach Forschungs- und Lehrkosten teilt. Für die im AKL verwendeten Kostensätze, die sich nur auf die Lehre beziehen, wurden entsprechend nur Lehrkosten angesetzt. Diese Vorgehensweise mag im Rahmen der Berechnung des AKL sinnvoll erscheinen, doch für unsere Berechnung kann der Wert aus zwei Gründen so nicht herangezogen werden:

1. Die hier vorgelegte Expertise soll die Entwicklung der *Gesamt*kosten berücksichtigen;
2. Lehre an Fachhochschulen soll ausdrücklich F+E-gebunden sein, zumal es gerade ein Ziel einer Akademisierung der ErzieherInnen-Ausbildung wäre, die frühpädagogische Forschung zu stärken und Forschungsergebnisse in die ErzieherInnen-Ausbildung einzuspeisen.

Die im AKL vorgefundenen Daten wurden daher wie folgt angepasst: Der Anteil der Forschungskosten an Fachhochschulen liegt durchschnittlich bei 5 % der Gesamtkosten (Barna u. a. 2000, S. 17). Dementsprechend repräsentieren die angegebenen Werte 95 % der Gesamtkosten und müssen zu 100 % hochgerechnet werden.

Hinzu tritt eine zweite Anpassung, die sich aus der gegenwärtigen Studienstrukturreform ergibt. Die Einführung gestufter Studiengänge (Bachelor/M.A.) wird unter anderem mit dem erklärten Ziel betrieben, eine bessere Betreuung der Studierenden als in den bisherigen Diplom- und Magisterstudiengängen sicherzustellen. Die von uns herangezogenen HIS-AKL-Daten beziehen sich jedoch auf herkömmliche Diplomstudiengänge. Deren Kostenstruktur wird sich von derjenigen gestufter Studiengänge unterscheiden. Zahlen liegen dazu bislang nicht vor. Ersatzweise wurde im Februar 2005 ein Rundruf bei den Wissenschaftsministerien ausgewählter Bundesländer unternommen.

Diese Erkundigungen in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen ergaben einen Zielwert für den Betreuungsaufwand in Höhe von 80 % des Curricularnormwertes (CNW) des Diplomstudiengangs.[17] Da dieser Wert sich aber auf die gesamte (Diplom-)Studiendauer bezieht, muss deren Verkürzung durch Einführung eines Bachelorstudiengangs einbezogen werden. Bei einer Studiendauer von 8 Semestern im Diplomstudiengang (FH) ergibt sich somit eine Verkürzung um zwei Semester, d.h. um 25 % auf 75 % der ursprünglichen Betreuungsleistung. Daraus ist abzuleiten: Der um 20 % gegenüber dem alten Diplomstudiengang verminderte CNW im Bachelorstudium, welches jedoch zeitlich um 25 % verkürzt ist, zeigt an, dass die Ministerien von einem um 5 % erhöhten Betreuungsaufwand ausgehen. Die Annahme zu Grunde legend, dass ein erhöhter Betreuungsaufwand einen erhöhten Einsatz von Ressourcen bedeutet, ist von einer entsprechenden Anhebung der Kosten pro Studienplatz auszugehen. Daher werden hier 5 % der Kosten hinzugerechnet.[18]

[17] Auskünfte Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Herr Klaus, Abteilung Hochschulstatistik), Telefonat 23.2.2005; Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Herr Thönissen, Referat 213 Hochschulstatistik), Telefonat 23.2.2005; Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Frau Lüdeke, Abteilung Grundsatzfragen der gestuften Studiengänge), Telefonat 25.2.2005.

[18] Vgl. hierzu auch die Entscheidung des OVG Berlin vom 7. Juli 2004, Az. OVG 5 NC 8.04, VG 3 A 2059.03, nach der im Bachelor-Studium in jedem Fall mit einem höheren Betreuungsaufwand zu rechnen ist.

Die Angaben der vier Hochschulen, die Kostendaten bereitgestellt haben, die HIS-AKL-Daten sowie unsere Kostenanpassungen für Forschungsaufwand, zusätzliche Sachkosten und höheren Betreuungsaufwand im Bachelorstudiengang ergeben die Übersicht in Tabelle 6.

Tabelle 6: Jährliche Kosten pro FH-Student/in

Quelle	Jahr	Angabe (in €)	Zu addierende Sachkosten	Korrektur der HIS-Rechnung[1] (in €)	Korrektur wg. B.A.-Studieng.[2]	Summe (in €)	Anmerkung
ASFH Berlin[3]	2004	5.210	Keine	–		5.210	Bruttokostenrechnung
HS Bremen	2004	3.480	Keine	–		3.480	Kostendeckender Teilnehmerbeitrag
FH Freiburg	2004	3.094	10 %	–		3.403	Sachkosten wurden berücksichtigt, Miete jedoch nicht. Daher Annahme der Hälfte der Sachkosten als inkludiert und Hinzurechnung von weiteren 10 % Sachkosten
FH Koblenz	2004	3.054	20 %	–		3.664	Eigene Berechnung nach mitgeteiltem Personalbedarf

Quelle	Jahr	Angabe (in €)	Zu addierende Sachkosten	Korrektur der HIS-Rechnung[1] (in €)	Korrektur wg. B.A.-Studieng.[2]	Summe (in €)	Anmerkung
HIS-AKL 2002/2004 (Sozialwesen norddt. FHs)	2002	4.060	10 %	4.466	Mittel: 4.364	4.583	Die Berechnung des HIS substrahiert 5 % Forschungskosten; diesem Verfahren kann hier nicht gefolgt werden, da Hochschullehrangebote nur mit den zugehörigen Forschungsanteilen finanziert werden.
	2004	3.876[4]	10 %	4.264	+5 % für die Erhöhung der Betreuung im B.A.-Studiengang		
Mittelwert						4.068	
Median						3.664	

1 Wie oben begründet: Hochrechnung von den Lehrkosten auf die Gesamtkosten (+5 %).
2 Korrektur wegen höherem Aufwand im B.A.-Studiengang.
3 Alice-Salomon-Fachhochschule Berlin o.J. [2003].
4 Dölle u.a. 2002. Kennzahlenergebnisse für die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein (HIS 2004, S. 116).

Hochgerechnet auf drei Studienjahre bis zum Bachelor ergibt sich der Betrag 3 × 3.664 € = 10.992 € als Kosten eines FH-ErzieherInnen-Studiums.

3.1.1.3 Universität

Neben einem FH-Studium für Frühpädagogik erscheint es auch denkbar, ein Universitätsstudium anzubieten. So kennen ausländische Bildungssysteme beispielsweise LehrerInnen-Ausbildungen, die den vorschulischen Bereich und die Grundschule kombinieren. Daher sind, wie die FH-Studienplatz-Kosten, auch die entsprechenden Kosten für Universitäten zu ermitteln. Hierfür kann ebenfalls ein Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich herangezogen werden (Dölle u.a. 2002).

Aus diesem lassen sich Studiengänge auswählen, die inhaltlich einer akademischen ErzieherInnen-Ausbildung vergleichbar wären, um dann deren Kostendaten für eine Prognose universitärer ErzieherInnen-Studiengänge zu nutzen. Ausgewählt werden zwei sozialpädagogische und zwei Lehramtsstu-

diengänge für Grund-/Hauptschule. Diese Auswahl basiert auf der Annahme, dass die dort gegebenen Kostenstrukturen am ehesten denjenigen elementarpädagogischer Studiengänge entsprechen würden: Der personelle, apparative und sonstige infrastrukturelle Aufwand sowie die Studienablaufstrukturen sind vergleichbar. Zudem sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Studiengangskosten an den einzelnen Hochschulen z.T. beträchtlich streuen. Daher wurde jeweils ein sehr kostengünstiger und ein sehr kostenintensiver Studiengang ausgewählt.[19]

Ebenso wie bei der Berechnung der direkten Ausbildungskosten im Rahmen einer Fachhochschulausbildung wurde für die universitäre Ausbildung eine Korrektur der HIS-Daten nach oben vorgenommen und zusätzlich zu den Lehrkosten ein Kostenanteil für Forschung berechnet. Dem liegen folgende Überlegungen zu Grunde:

1. Die hier vorgelegte Expertise soll die Entwicklung der *Gesamt*kosten berücksichtigen.
2. Universitäre Lehre kann nicht ohne Forschungsleistung angeboten werden; sie entsteht vielmehr in direkter Kopplung mit der Forschung. Die Trennung der Lehr- und Forschungskosten scheint vor diesem Hintergrund höchst fragwürdig.

Die im AKL vorgefundenen Daten wurden daher wie folgt angepasst: Der Anteil der Lehrkosten liegt durchschnittlich bei ca. 45 % der Gesamtkosten (vgl. Leszczensky/Dölle 2003, S. 23). Dementsprechend repräsentieren die angegebenen Werte 45 % der Gesamtkosten und müssen zu 100 % hochgerechnet werden. 55 % werden kalkulatorisch als Forschungskosten innerhalb der Gesamtkostenstruktur einer Universität angesetzt.[20]

Des Weiteren werden im AKL die neben den laufenden Sachkosten anfallenden Kosten für Bauinvestitionen, Bausubstanzerhaltung und kalkulatorische Mieten nicht einbezogen. Diese zusätzlichen Sachkosten sind in etwa so hoch wie die bereits einbezogenen Sachkosten. Wenn man – wie bei den sonstigen Ausbildungsanbietern – auch für die Universitäten von Gesamtsachkosten in Höhe von 20 % der Gesamtkosten ausgeht und die Hälfte dieser Sachkosten bereits in den verwendeten Daten enthalten ist, dann fallen hier zusätzliche Sachkosten in Höhe von 10 % der Gesamtkosten an. Wir korrigieren also den HIS-Kostenansatz nochmals um 10 % nach oben (Dölle u. a. 2002, S. 14f.).

[19] Die Gründe der Streuungen zu ermitteln, wäre eine vermutlich aufschlussreiche Unternehmung, würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Untersuchung deutlich überschreiten und muss daher an dieser Stelle unterbleiben.

[20] Aus Vereinfachungsgründen differenziert HIS die Hochschulaktivitäten nicht weiter aus, etwa hinsichtlich Nachwuchsförderung oder Weiterbildung, sondern beschränkt sich auf die Unterscheidung von Forschung und Lehre.

Die Korrektur der HIS-Daten beinhaltet somit zwei Korrekturen nach oben: um den Forschungskostenanteil (55 %) und um den zusätzlichen Sachkostenanteil (10 %).

Zu den potenziellen Kostenauswirkungen der Umstellung auf Bachelor-Studiengänge liegen bislang keine Berechnungen vor. Nach Auskunft des Hochschul-Informations-Systems ist diese Frage bislang unklar: So könnte sowohl eine Erhöhung der Kosten pro Studienjahr durch die Verdichtung des Studienplans auftreten als auch eine Verringerung der Kosten durch einen steigenden Selbststudienanteil.[21]

Ersatzweise lässt sich jedoch eine Abschätzung der Kostenwirkungen aufgrund der Curricularnormwert-Änderungen anstellen, die in den Ministerien erwartet werden. Nach Auskunft der Wissenschaftsministerien (vgl. Abschnitt 3.1.1.2, Fachhochschule) sind die Länder bestrebt, die Curricularnormwerte bei ca. 80 % der bisherigen Diplom- bzw. Magisterstudiengänge einzurichten. Da sich die CN-Werte auf ein gesamtes (Diplom-)Studium beziehen, muss jedoch die verkürzte Studiendauer eines Bachelor-Studiums gegengerechnet werden. Geht man vereinfachend von einer Studiendauer von 4,5 Jahren bis zum Diplom aus, dann bedeutet die Verringerung der Studiendauer auf drei Jahre bis zum Bachelor eine Verschlechterung des CNW für den Bachelor um 34 %. Wenn die Vorgaben der Landesministerien zu einer Beibehaltung eines CNW von 80 % führen, so wären die Bachelor-Studiengänge mit einem um ein Drittel höheren CNW versehen: 80 % statt der 66 %, wie sie einer proportionalen Veränderung des CNW gemäß der Studiendauer entsprächen. Somit wären die Betreuungskosten pro Student/in und Jahr auch ca. 14 % höher als im vergleichbaren Diplomstudiengang.

Die Angaben aus dem HIS-Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich, unsere Kostenanpassungen für Forschungsaufwand, zusätzliche Sachkosten und ein höherer Betreuungsaufwand im Bachelorstudiengang ergeben die Übersicht in Tabelle 7.

[21] Hochschulinformationssystem (Abteilung Kosten und Leistungsrechung, Frank Dölle, E-Mail vom 20.2.2005).

Tabelle 7: Jährliche Kosten pro Universitätsstudent/in (in €)

Lehreinheit oder Studiengang	Jahr	Angabe	Korrektur der HIS-Rechnung[1]	Korrektur wg. B.A.-Studieng.[2]
FU Berlin Diplom-Sozialpädagoge	2000	1.096	2.679	3.054
FU Berlin Kleinkindpädagogik	2000	1.061	2.595	2.958
Arithmetisches Mittel der pädagogischen Studiengänge aus dem HIS-AKL 2000[3]	2000	1.938	4.736	5.400
Arithmetisches Mittel der sozialwissenschaftlichen Studiengänge aus dem HIS-AKL 2000[4]	2000	1.978	4.835	5.512
Mittelwert	2000	1.518	3.711	4.231
Median	2000	1.517	3.708	4.227

1 Bei den HIS-Daten werden Korrekturen nach oben vorgenommen: Sie sind zuzüglich eines 55-prozentigen Kostenanteils für Forschung berechnet worden. Außerdem wurden 10 % unberücksichtigte Sachkosten für Bauinvestitionen, Bausubstanzerhaltung und kalkulatorische Mieten hinzuaddiert.
2 Korrektur wegen des höheren Aufwandes im B.A.-Studiengang.
3 Diplomstudiengänge: FU Berlin Erwachsenenbildung, TU Berlin Erziehungswissenschaft, Universität Flensburg Erziehungswissenschaft, Universität Hamburg Erziehungswissenschaft, Universität Kiel Erziehungswissenschaft (Dölle u. a. 2000); Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (HIS 2002, S. 189 f.).
4 Diplomstudiengänge: FU Berlin Soziologie, HU Berlin Sozialwissenschaften, Universität Hamburg Soziologie (Dölle u. a. 2000); Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (HIS 2002, S. 195).

Hochgerechnet auf drei Studienjahre bis zum Bachelor ergibt sich der Betrag 3 × 4.227 € = 12.682 € als Kosten einer universitären ErzieherInnen-Ausbildung.

3.1.1.4 Hochschul-/schulartenbezogener Vergleich der direkten Ausbildungskosten

Im Überblick ergeben sich inklusive Sachkosten folgende jährlichen Ausbildungskosten je Schüler/in bzw. Studierendem/Studierender (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Ausbildungskosten pro Schüler/in bzw. Student/in und Jahr im Vergleich: Fachschule, Fachhochschule und Universität (in €)

Hochschulart	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
Fachschule	5.073	4.335	3.000	8.000
Fachhochschule	4.068	3.664	3.094	5.209
Universität	4.231	4.227	2.958	5.512

Im Ergebnis zeigt die Analyse der Kosten einzelner Ausbildungsjahre folgende Reihung: Am teuersten ist pro Jahr die Ausbildung an den Fachschulen, gefolgt bzw. gleichauf mit den Universitäten, während die Fachhochschulen am kostengünstigsten abschneiden.

Als Gründe dafür lassen sich angeben: Fachschulen haben wegen der primär unterrichtlichen Ausbildungssituation einen hohen Personalbedarf. Da die Personalkosten generell etwa 80 % der Gesamtkosten ausmachen, fallen auch die Kosten pro Schüler/in entsprechend hoch aus. An Hochschulen (Fachhochschulen und Universitäten) hingegen fallen zwei Komponenten kostenentlastend ins Gewicht: Zum einen besteht ein größerer Teil des Studiums aus Selbststudium, benötigt mithin keine unmittelbare Betreuung durch Lehrpersonal. Zum anderen gibt es in Gestalt der Vorlesungen große Lehrveranstaltungen, in denen eine einzige Hochschullehrerin/ein einziger Hochschullehrer an 100 bis 300 Studierende – also sehr kostengünstig – Wissen vermittelt. Die Fachschulen kennen dagegen Veranstaltungen dieser Form und Größe nicht.

Die aus diesen studienorganisatorischen Umständen entstehenden Kostenentlastungen sind so groß, dass die im Vergleich zu Fachschulen deutlich bessere Bezahlung des Universitätspersonals neutralisiert wird. Zwischen Fachschulen und Fachhochschulen hingegen gibt es bei der Vergütung bzw. Besoldung ohnehin keine allzu großen Unterschiede: Die typischen Eingruppierungen des dortigen Lehrpersonals sind BAT IIa (Fachschule) bzw. C2 (FH). Die Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen mit einem Kostenvorteil auf Seiten Letzterer hingegen sind auf die deutlich höhere Besoldung der UniversitätsprofessorInnen zurückzuführen (C3 und C4 bzw. künftig W2 und W3).

Um nun die Gesamtkosten einer *kompletten* Fachschul-, Fachhochschul- bzw. Universitätsausbildung zu erhalten, müssen die ermittelten Platzkosten pro Ausbildungs- bzw. Studienjahr mit der Zahl der Ausbildungsjahre multipliziert werden (vgl. Tabelle 9). Der Vergleich fällt recht leicht: Die Fachschulausbildung dauert in fast allen Bundesländern drei Jahre (Ausnahmen gibt es für AbiturientInnen; zu den Details vgl. Abschnitt 3.1.2.1, Tabelle A-1 im Anhang). An Fachhochschulen bzw. Universitäten werden elementarpädagogische Studiengänge – ausweislich der bereits angestoßenen Pilotprojekte – im Regelfall mit einem dreijährigen Bachelor abschließen. Es kann daher in allen Fällen von dreijährigen Ausbildungen ausgegangen werden.[22]

[22] Für die Universitäten wurden bei der Kostenberechnung auf Vergleichsstudiengänge mit Diplomabschluss zurückgegriffen. Der höhere Betreuungsaufwand wurde gemäß der geplanten Erhöhung der Curricularnormwerte für die Bachelor-Abschlüsse (mit einem Korrekturfaktor von 14 %) berücksichtigt. Für die FH wurden die Daten von Pilotstudiengängen ermittelt, die schon als Bachelor konzipiert sind. Somit waren hier – bis auf einen dem AKL für norddeutsche Fachhochschulen entnommenen Studiengang – keine Korrekturen aufgrund der neuen Studienstruktur zu berücksichtigen.

Tabelle 9: Kosten der kompletten Fachschulausbildung bzw. Hochschulstudien zur Erzieher/in je Auszubildender bzw. Studierender

	Fachschule		Fachhochschule	Universität
Abschluss	Staatlich anerkannte/r Erzieher/in		Bachelor	Bachelor
Kosten pro Jahr (in €)	Unterricht	4.335	3.664[1]	4.227[2]
	Anerkennungsjahr	1.084[3]		
Anzahl der Ausbildungs-/ Studienjahre	Unterricht	2	3	3
	Anerkennungsjahr	1		
Summe (in €)		9.754	10.992	12.682

1 Auch an Fachhochschulen haben die Studiengänge Praxisphasen integriert. Diese sind jedoch in der Regel nicht so strikt vom sonstigen Ausbildungsgeschehen separiert wie an den Fachschulen. Daher sind diese Praxisphasen mit ihrem zeitweilig verringerten Lehr- und Betreuungsaufwand in den allgemeinen Kosten pro Studienjahr bereits kalkulatorisch berücksichtigt.

2 Für Universitäten gilt hinsichtlich der Praxisphasen das Gleiche wie für Fachhochschulen; vgl. die voranstehende Anmerkung.

3 Bezug: Kultusministerium Sachsen-Anhalt: Schülerkostensätze im Schuljahr 2003/2004 (2003, S. 265). Dort sind 935,– € als Zuschusssumme für Fachschulen in freier Trägerschaft zur Finanzierung eines Praktikumsjahres angegeben. Dieser Zuschuss enthält einen 90 %-Zuschuss auf die Personalkosten sowie einen Sachkostenzuschuss in Höhe von 15 % des Personalkostenzuschusses. Damit berechnen sich die Personalkosten wie folgt: 935 geteilt durch 115 × 100 = € 813, das sind 90 % der Personalkosten (100 % = € 903) + bei 20 % pauschalierter Sachkosten € 903 + € 181 = € 1.084 Fachschulgesamtkosten pro Schüler/in im Praktikumsjahr.

Die Fachhochschule vereint dreierlei Elemente, die sie nur mäßig kostenträchtiger als die Fachschule und deutlich kostengünstiger als die Universität sein lassen: (a) eine geringere Besoldung des Lehrpersonals gegenüber den Lehrenden an Universitäten; (b) sehr viel geringere Forschungsanteile am Zeitbudget im Vergleich zu UniversitätswissenschaftlerInnen und dadurch höhere Lehrleistung pro Lehrperson; (c) geringerer Personalaufwand als im Fachschulunterricht durch die hochschultypischen Studienformen: größere Lehrveranstaltungen und Selbststudienanteile.

3.1.2 Indirekte und direkte Ausbildungskosten

Die Betrachtung der Ausbildungskosten bleibt indes unvollständig, wenn sie allein auf den einzelnen Ausbildungs- bzw. Studienplatz bezogen wird. Die Kosten müssen vielmehr ausbildungsbiografisch und gesellschaftlich kontextualisiert werden. Nur in diesem erweiterten Betrachtungshorizont lässt sich die Frage beantworten: Sind die auf den einzelnen Ausbildungsfall heruntergerechneten Kosten die alleinigen Kosten, oder aber ist der gesellschaftliche Aufwand zur Finanzierung der Ausbildungen durch zusätzliche, jedoch nur indirekt wirksam werdende Kosten höher?

Hierzu ist zu eruieren, welcher gesellschaftliche Aufwand neben dem Unterhalt für Schulen bzw. Hochschulen zu treiben ist, um am Ende die notwendige Ausstattung der Kindergärten mit ausgebildetem Personal realisieren zu können. Dafür sind zwei Aspekte zu prüfen:

- Zum einen ist zu vergleichen, in welche typischen Bildungsbiografien die ErzieherInnen-Ausbildungen an Fachschulen bzw. an Hochschulen eingebettet sind bzw. wären. Das heißt: Welche über den unmittelbaren Aufenthalt an der Fach- bzw. Hochschule hinaus öffentlich zu finanzierenden Bildungsvoraussetzungen sind zu erwerben?
- Zum anderen ist zu ermitteln, wie viele AbsolventInnen der jeweiligen Ausbildungswege tatsächlich im angestrebten Berufsfeld ankommen. Das heißt: Wird jede absolvierte ErzieherInnen-Ausbildung auch insofern gesellschaftlich nützlich, als sie zur Ausstattung der Kindergärten mit qualifiziertem Personal führt? Oder aber: Müssen gegebenenfalls, um dieses Ziel zu erreichen, deutlich höhere Ausbildungszahlen realisiert werden – mit der Folge entsprechend höherer gesellschaftlicher Kosten? In einer weiteren Perspektivierung steht dahinter die Überlegung, ob – den Annahmen der Humankapitaltheorie folgend – ein höheres Qualifikationslevel dazu führen könnte, eine höhere Verbleibsquote im Berufsfeld zu erzeugen.

3.1.2.1 Spezifika der Ausbildungsbiografien

Um die Ausbildungsbiografien von Fachschul-ErzieherInnen nachvollziehen zu können, müssen zunächst die Zugangsvoraussetzungen für die Fachschulausbildungen und deren Zeitdauer ermittelt werden. Anders als im Hochschulbereich gibt es hierzu keine länderübergreifenden Vereinbarungen. Vielmehr kennt jedes Bundesland im Detail unterschiedliche Wege, staatlich anerkannte Erzieherin/staatlich anerkannter Erzieher zu werden. Wie Tabelle A-1 im Anhang zeigt, gibt es zudem in den meisten Bundesländern mehrere Ausbildungsvarianten.

Analysiert man die unterschiedlichen Möglichkeiten der ErzieherInnen-Ausbildung in den Bundesländern, dann sind diese zum einen nach Varianten der Zulassung zur Ausbildung und zum anderen nach Varianten der Ausbildung selbst zu unterscheiden.

Hinsichtlich der *Varianten der Zulassung* sind zunächst zwei grundsätzliche Optionen zu identifizieren: Entweder ist eine einschlägige Berufsausbildung im Bereich Kindertagesstätten (KiTa) oder eine praktische KiTa-Tätigkeit von mindestens einem Jahr die Zugangsvoraussetzung. Daneben gibt es aber auch weitere Möglichkeiten der Zulassung. Insgesamt kommt man auf ein breites Spektrum an Zulassungskriterien, nämlich auf mindestens sechs grob geclusterte Varianten. Zugelassen werden kann, wer (1.) eine Berufsausbildung nachweist, (2.) eine mehrjährige eigenständige Haushaltsführung mit Kind nachweist oder (3.) eine mehrjährige Berufstätigkeit im Berufsfeld ohne

Ausbildungsabschluss nachweist (in diesem Fall ist zumeist eine Zulassungsprüfung zu absolvieren). Hinzu kommen die Varianten, die an das Vorhandensein eines höheren Schulabschlusses gebunden sind: (4.) Es wurde Stufe 11 einer Fachoberschule Sozialwesen absolviert, (5.) es liegt die Fachhochschulreife oder (6.) Abitur vor; in diesen drei Varianten sind zusätzlich unterschiedlich lange Praxiserfahrungen nachzuweisen.

Hinsichtlich der *Varianten der Ausbildung* sind zweierlei zu unterscheiden: die, in denen der praktische Teil durch kurze Praktika integriert wird, und jene, bei denen ein Praktisches Jahr auf die Ausbildung folgt. Überdies gibt es zwei- und dreijährige Ausbildungen.

Aus diesen Varianten errechnen sich 2 mal 6 mal 2 mal 2 = 48 Möglichkeiten, in der Bundesrepublik den Abschluss „staatliche anerkannte Erzieherin" zu erreichen. Im Rahmen dieser Studie ist es allerdings nicht möglich, jede dieser Möglichkeiten im Einzelnen daraufhin zu verfolgen, welche ausbildungsbiografischen Kosten diese jeweils verursachen. Eine solche Detailanalyse bliebe – wie eingangs bereits gesagt – detaillierten Länderstudien vorbehalten. Für den hiesigen Zweck muss stattdessen mit einer pragmatischen Vereinfachung gearbeitet werden. Es ist daher ein idealtypisch vereinfachter Ausbildungsweg zu konstruieren, der in unseren Berechnungen mit den alternativen Optionen (Fachhochschule und Universität) verglichen werden kann.

Hierzu kann zunächst konstatiert werden: Die Wege zum ErzieherInnen-Beruf sind in den einzelnen Bundesländern trotz aller Vielfalt doch im Grundsatz ähnlich gestaltet. Zum einen hat die Ausbildung in den meisten Ländern Zugangsvoraussetzungen, die sich zumindest prinzipiell ähneln. Zum anderen beträgt die Dauer der Ausbildung in den meisten Ländern drei Jahre (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Lediglich in Niedersachsen und Bremen umfasst die Ausbildung nur zwei Jahre (vgl. Tabelle A-1 im Anhang). Auf dieser Grundlage lässt sich ein idealtypischer Weg konstruieren, auf dem die herkömmliche Erzieherin/der herkömmliche Erzieher mit Fachschulabschluss zu ihrer/seiner beruflichen Qualifikation gelangt: Abschluss der 10. Klasse, durchschnittlich 2,5-jährige Berufsausbildung im sozialen Bereich, häufig Berufstätigkeit (für die Ausbildungskosten irrelevant), 2 Jahre Vollzeitausbildung an der Fachschule, ein Jahr betreutes Anerkennungsjahr bzw. Berufspraktikum als Ausbildungsbestandteil. Das heißt: In der Summe ergibt sich eine Ausbildungszeit von etwa 5,5 Jahren.

Ergänzend muss hier jedoch auch auf den Sachverhalt hingewiesen werden, dass sich unter den FachschülerInnen ein recht hoher Abiturientenanteil findet. Einen Anhaltspunkt dafür liefert der Mikrozensus 2000, der über die höchsten Schulabschlüsse der ErzieherInnen folgende Auskünfte gibt: Zirka 8 % verfügen über die allgemeine Hochschulreife sowie weitere 10 % über die Fachhochschulreife (StaBA 2000). Im Anschluss daran von uns durchgeführte Zufallsstichproben an Fachschulen ergaben Werte zwischen 20 % und 50 % der FachschülerInnen mit Hochschulreife. Auf diesen Grundlagen rech-

nen wir im Weiteren vereinfachend mit dem konservativen Wert von 30 % FachschülerInnen mit Hochschulreife, um zu einer realistischen Bestimmung der gesellschaftlichen Kosten zu gelangen, die die Qualifikation einer Erzieherin/eines Erziehers mit Fachschulabschluss verursacht.

Dem idealtypischen Ausbildungsweg der Erzieherin/des Erziehers mit Fachschulabschluss lassen sich die idealtypischen Wege gegenüberstellen, die nach einer Anhebung der ErzieherInnen-Ausbildung auf Hochschulniveau absolviert werden könnten. Die Jahreszählung beginnt an dem gleichen Punkt wie bei den FachschülerInnen, nämlich nach der 10. Klasse.

Der Weg einer Fachhochschulstudentin zum Erzieherinnen-Bachelor-Abschluss sähe folgendermaßen aus: 11. Klasse (FH-Reife), Praktikum/soziales Jahr (für die Ausbildungskosten irrelevant), 3 Jahre FH-Studium mit Bachelor-Abschluss. Das heißt: In der Summe ergibt sich eine Ausbildungszeit von 4 Jahren. Jedoch muss auch hier darauf hingewiesen werden, dass sich unter den Fachhochschulstudierenden viele mit Abitur, also allgemeiner Hochschulreife, befinden. Daher müssen auch hier für einen Teil der Studierenden die vollen Schulkosten bis zum Abitur einbezogen werden. Seeling (2004, S. 115) zitiert einen 40–45 % Abiturientenanteil unter sozialpädagogischen FH-Studierenden. Da zu elementarpädagogischen FH-Studierenden noch keine empirischen Daten vorliegen können, übernehmen wir diese Angabe und rechnen mit dem Mittelwert der beiden Grenzen, also mit 42,5 % (vgl. dazu auch StaBA o.J. [2000], BKZ 861 Sozialarbeiterinnen, Sozialpädagoginnen [Berufsabschluss Abschluss FH und Uni]).

Der Weg einer Universitätsstudentin zum Elementarpädagogik-Bachelor-Abschluss würde sich so darstellen: 2 Jahre Sekundarstufe II, also bis zur 12. Klasse (Abitur)[23], Praktikum/soziales Jahr (für die Ausbildungskosten irrelevant), 3 Jahre Universitätsstudium mit Bachelor-Abschluss. Das heißt: Hier ergibt sich in der Summe eine Ausbildungszeit von 5 Jahren.

Tabelle 10 übersetzt diese drei idealtypisch konstruierten Ausbildungswege in Gesamtausbildungskosten, d.h. die jeweilige Summe aus indirekten und direkten Kosten.

[23] Das 13-jährige Abitur wird derzeit in fast allen Bundesländern abgeschafft. In sechs Ländern ist das 8-jährige Gymnasium bereits eingeführt, in sieben Ländern die Einführung beschlossen (vgl. KMK 2004; Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus o.J. [2004]).

Tabelle 10: Gesamtausbildungskosten zwischen Mittlerer Reife und ErzieherInnen-Abschluss: Fachschule, Fachhochschule, Universität im Vergleich

Ausbildungsart	Kostenträger		Fachschul-Bildungsweg[1]	Fachhochschul-Bildungsweg[2]	Universitäts-Bildungsweg
Schulzeit nach dem 16. Lebensjahr	Schulwesen (Oberstufe)	Durchschnittlicher Kostenanteil pro Schüler/in	Die Kosten pro Schüler/in und Schuljahr betragen € 5.300.[3] Bis zum Abitur fallen Kosten von 2 x € 5.300 = € 10.600 an. 30 % der SchülerInnen an Fachschulen haben das Abitur erworben. Anteilig umgerechnet auf alle FachschülerInnen ergibt sich ein kalkulatorischer Kostenanteil je Fachschüler/in in Höhe von **€ 3.180.**	Die Kosten pro Schüler/in und Jahr betragen € 5.300.[4] Bis zur FH-Reife nach einem Jahr fallen somit Kosten von € 5.300, bis zur allgemeinen Hochschulreife fallen € 10.600 an. 57,5 %[5] der FH-Studierenden haben die FH-Reife, 42,5 %[6] die allgemeine Hochschulreife. Gemäß dieser Gewichtung ergeben sich durchschnittliche Kosten pro FH-Student/in von **€ 7.552** (kalkulatorische Anteile an den Kosten aus der FH-Reife € 3.047,5 und Kosten der Hochschulreife von € 4.505)	2 Jahre bis zum Abitur à € 5.300[7] = € 10.600[8]
		20 % Korrekturfaktor für 12-jähriges Abitur[9]	€ 636	€ 1.511	€ 2.120
		Summe der Durchschnittskosten pro Schüler/in	**€ 3.816**	**€ 9.063**	**€ 12.720**

Ausbildungsart	Kostenträger	Fachschul-Bildungsweg[1]	Fachhochschul-Bildungsweg[2]	Universitäts-Bildungsweg
Berufsausbildung	Berufsschulwesen	70 %[10] der SchülerInnen an Fachschulen: machen eine Berufsausbildung von im Mittel 2,5 Jahren, davon 2 Jahre Berufsfachschule (à € 3.200 = € 6.400) + 0,5 Jahre Praktikum (= € 542).[11] Insgesamt ergeben sich durchschnittliche Kosten pro Fachschüler/in von € 6.942 x 70 % = **€ 4859.**	–	–
Fachschule		Unterricht: 2 Jahre á € 4.335 = € 8.670 Anerkennungsjahr: 1 Jahr = € 1.084[12]	–	–
Fachhochschule	Hochschulwesen	–	3 Jahre à € 3.664 = € 10.992	–
Universität		–	–	3 Jahre à € 4.227 = € 12.682
Gesamtdauer des Ausbildungsweges (in Jahren)	Öffentliche Hand	5,5 (AbiturientInnen 3,5–4)	4 (AbiturientInnen 5)	5
Summe der Kosten		**€ 18.429**	€ 20.055	€ 25.402

1 Statistisches Bundesamt (o.J., 2000), dort nach „Höchster allgemeiner Schulabschluss BKZ 861 Erzieherin". Weitere Zufallsstichproben ergaben Werte zwischen 20 und 50 % mit Hochschulreife, so dass wir hier vereinfachend mit dem konservativen Wert von 30 % weiterrechnen.

2 Unter den FachhochschülerInnen befindet sich ein beträchtlicher Anteil, der nicht nur die Fachhochschulreife, sondern die allgemeine Hochschulreife erreicht hat. Daher fallen hier zusätzliche Schulkosten an.

3 Statistisches Bundesamt (o.J., S. 1). Hier wurde der Wert für die gymnasiale Oberstufe herangezogen und mit der Dauer von 2 Jahren multipliziert: 2 Jahre à 5.3000 € = 10.600 €.

4 Ebd. Die Fachhochschulreife wird an den Gymnasien und Fachgymnasien frühestens nach zwei Halbjahren der „Qualifizierungsstufe"(Jahre, in denen die Punkte für das Abitur gesammelt werden; also beim 13-jährigen Abitur die 12. und 13. Klasse, beim 12-jährigen Abitur die 11. und 12. Klasse) erreicht. Auf diese Regelung haben sich die Bundesländer Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein im Jahr 1998 geeinigt. Inwiefern diese Regelung durch die Verkürzung der Schulzeiten auf 12 Jahre Änderungen unterworfen werden wird, konnte nicht ermittelt werden (KMK 1998). Vereinfachend werden hier die anderen Möglichkeiten des Erwerbs der FH-Reife nicht einbezogen.

5 Der Anteil von 57,5 % errechnet sich aus 100 % minus dem Wert der Abiturienten (42,5 % – siehe die nachfolgende Anmerkung) zu 57,5 % FH-StudentInnen mit FH-Reife. Andere Wege, die FH-Reife zu erlangen (etwa im Rahmen einer Berufsausbildung), konnten hier nicht berücksichtigt werden.

6 Die Anteile liegen nach Seeling (2004, S. 115) zwischen 40 und 45 %, so dass wir hier mit dem Mittelwert von 42,5 % rechnen.

7 Statistisches Bundesamt (o.J. [2004], S. 1).

8 Ebd. Das Abitur nach 12 Jahren wird in den nächsten Jahren sukzessiv in fast allen Bundesländern eingeführt.

9 Die kürzere Schuldauer zieht allerdings eine Verdichtung des Unterrichts nach sich, die nicht ohne Kostenauswirkungen auf die jährlichen Unterrichtskosten pro Schülerin bleiben wird. Während eine Verkürzung von drei auf zwei Schuljahre nach der 10. Klasse bei Beibehaltung des alten Stundenvolumens und der bisherigen Betreuungsintensität eine Kostensteigerung um ein Drittel hervorrufen müsste, rechnen wir hier aus zwei Gründen vereinfachend mit einem Kosteneffekt von 20 % Mehrkosten: Erstens wird mit der Verkürzung der Schuldauer auch eine Entschlackung der Lehrinhalte verbunden sein, und zweitens dürfte ein Teil des Mehraufwands über Mehrarbeit bzw. Leistungsverdichtung des vorhandenen Personals abgedeckt werden. In erster Linie kommt es uns hier darauf an, den Kosteneffekt einer Kürzung der Schulzeit transparent zu machen.

10 Vereinfachend gehen wir davon aus, dass diejenigen FachschülerInnen, die nicht die allgemeine Hochschulreife erworben haben, alle eine Berufsausbildung absolvieren. Wie dargestellt, kann eine Rechnung nur idealtypische Ausbildungswege berücksichtigen.

11 Für den Kostenansatz wurde davon ausgegangen, dass die meisten Ausbildungen 2 oder 3 Jahre dauern und Praktikumszeiten beinhalten. Den Betreuungsaufwand für diese Praktikumszeiten haben wir analog zum Aufwand bei den Fachschulen angesetzt. Vgl. zum Berechnungsweg die Darstellung oben im Text.

12 Siehe Anmerkung 11.

Wie in Tabelle 10 deutlich erkennbar wird, entstehen die höheren Kosten der bildungsbiografischen Phase von Mittlerer Reife (bzw. entsprechendem Altersjahrgang) bis zur abgeschlossenen ErzieherInnen-Ausbildung, die bei den beiden Hochschulausbildungswegen anfallen, vor allem im Schulbereich, d.h. vor dem Eintritt in die eigentliche hochschulische Ausbildungsetappe. Die Hochschulstudien selbst sind, wie oben entwickelt, im Fall der FH 12,7 % und im Fall der Universität 30 % teurer als die Fachschulausbildung. Demgegenüber sinkt der Kostenabstand zwischen Fachschule und Fachhochschule, wenn man die Kosten für den kompletten Ausbildungsweg inklusive Schul- und Berufsausbildung betrachtet (FH: 8,8 % Mehrkosten gegenüber der Fachschule), während der Kostenunterschied zwischen Fachschule und Universität bei Betrachtung des kompletten Ausbildungsweges etwas deutlicher ist (Universität: 37,8 % Mehrkosten beim kompletten Ausbildungsweg gegenüber dem Fachschulweg). Tabelle 11 fasst dieses Ergebnis in verdichteter Form nochmals zusammen.

Tabelle 11: Vergleich der direkten und der indirekten Ausbildungskosten: relative Mehrkosten bei einer Verlagerung der Ausbildung an Fachhochschulen oder Universitäten

	Fachschule	Fachhochschule	Universität
Abschluss	Staatlich anerkannte/r Erzieher/in	Bachelor	Bachelor
Direkte Ausbildungskosten: Mehrkosten im Vergleich zur Fachschulausbildung	0 % (Status quo)	12,7 % Mehrkosten gegenüber dem Status quo	30,0 % Mehrkosten gegenüber dem Status quo
Indirekte Ausbildungskosten: Mehrkosten im Vergleich zum kompletten Ausbildungsweg zum/zur Fachschul-Erzieher/in	0 % (Status quo)	8,8 % Mehrkosten gegenüber dem Status quo	37,8 % Mehrkosten gegenüber dem Status quo

Fraglich ist weiterhin, wie das staatliche Anerkennungsjahr bei den Bachelor-Studiengängen umgesetzt wird. Sollte es durch integrierte Praktika ohne einen zusätzlich anfallenden Betreuungsbedarf gelöst werden, so entstehen an dieser Stelle auch keine Kosten. Wenn ein zusätzliches Anerkennungsjahr notwendig sein sollte, so ist mit Betreuungskosten in ähnlichem Umfang wie bei der Fachschulausbildung zu rechen. Nach Auskunft der Alice-Salomon-Fachhochschule[24] ist jedoch die staatliche Anerkennung bei der Einrichtung des Studiengangs zugesagt worden, ohne dass ein Anerkennungsjahr notwen-

[24] Alice-Salomon-Fachhochschule Berlin (E-Mail Prof. Hilde von Balluseck), 14.12.2004.

dig wäre. Die praktischen Ausbildungsanteile würden durch integrierte Praktika abgeleistet.

Hinsichtlich der Schulzeit rechnen wir hier mit einer Schuldauer von 12 Jahren, weil die Abschaffung des 13. Schuljahres in allen Bundesländern erklärtes politisches Ziel ist (Sekretariat der Kultusministerkonferenz 2004). Allerdings zieht die kürzere Schuldauer auch eine Verdichtung des Unterrichts nach sich, die kaum ohne Kostenauswirkungen der jährlichen Unterrichtskosten pro Schüler/in bleiben wird. Ein Rundruf bei den Kultusministerien einzelner Bundesländer[25] erbrachte keine konkreten Hinweise auf den Umfang dieses Kosteneffektes. Während eine Verkürzung von drei auf zwei Schuljahre nach der 10. Klasse bei Beibehaltung des alten Stundenvolumens und der bisherigen Betreuungsintensität eine Kostensteigerung um ein Drittel hervorrufen müsste, rechnen wir hier aus zwei Gründen vereinfachend mit einem Kosteneffekt von 20 % Mehrkosten: Erstens wird mit der Verkürzung der Schuldauer auch eine Entschlackung der Lehrinhalte verbunden sein, und zweitens dürfte ein Teil des Mehraufwands über Mehrarbeit bzw. Leistungsverdichtung des vorhandenen Personals abgedeckt werden. In erster Linie kommt es uns hier darauf an, den Kosteneffekt einer Kürzung der Schulzeit transparent zu machen. Dem dient die Einrechnung von 20 % Mehrkosten pro Schuljahr infolge der Einführung des 12-jährigen Abiturs.

3.1.2.2 Berufsverbleibsquoten

Es gibt Indizien, die darauf hinweisen, dass es eine beachtenswerte Fluktuation gibt, die aus dem ErzieherInnen-Beruf hinausführt. Wenn dem so ist, dann muss daraus geschlossen werden, dass die gesellschaftlich aufzubringenden Gesamtkosten der ErzieherInnen-Ausbildung deutlich höher sind, als dies eine bloß nominelle Betrachtung der Kosten pro Ausbildungsplatz bzw. -weg nahe legt. Denn eine hohe Fluktuation würde bewirken, dass, um dauerhaft eine neue Fachkraft zu bekommen, deutlich mehr als nur eine Fachschulausbildung zu finanzieren wäre. Daher müssen die Berufsverbleibsquoten in die Betrachtung einbezogen werden, um zu den tatsächlichen Ausbildungskosten zu gelangen.

Die Datenlage ist hier sehr unzulänglich. So verfügen z. B. weder die öffentlichen Träger noch die Dachverbände der Fachschulen über aggregierte Zahlen der Ausbildungsplätze und AbsolventInnen.[26] Anfragen bei den Bildungs- und Sozialministerien der Länder ergaben die Daten, die von den statistischen Landesämtern an die Bundesstatistik weitergegeben werden. Diese

[25] Rundruf bei den Kultusministerien der Länder Bayern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen sowie dem Sekretariat der Kultusministerkonferenz im Dezember 2004/Januar 2005.

[26] Einzig von der Diakonie konnte die Zahl der Ausbildungsplätze der eigenen Fachschulen mit ca. 4.700 beziffert werden (Bundesverband der Evangelischen Ausbildungsstätten [BEA], Frau Waller, E-Mail vom 1.3.2005).

aber sind wiederum unzuverlässig.[27] Aufgrund dieser Umstände müssen für die nachfolgend anzustellenden Berechnungen in der Regel erst die Voraussetzungen erzeugt werden, was zu einer rezeptionsunfreundlichen Kompliziertheit führt.

Grundsätzlich werden viererlei Daten benötigt, um den Berufsverbleib der ausgebildeten ErzieherInnen abschätzen zu können: (a) die Anzahl der bundesweit verfügbaren Stellen für ErzieherInnen; (b) die Anzahl der in den Ruhestand eintretenden ErzieherInnen; (c) die Anzahl der AbsolventInnen von ErzieherInnen-Ausbildungen; (d) die Anzahl der arbeitssuchenden ErzieherInnen. Sind diese Zahlen bekannt, dann lässt sich ermitteln, wie viele der ausgebildeten ErzieherInnen gegebenenfalls das Berufsfeld verlassen haben. Es wäre nun allerdings ein Euphemismus zu behaupten, dass auch nur eine der benötigten Zahlen „bekannt", also irgendwo zuverlässig erfasst und verfügbar sei. Zutreffender ist es zu sagen, dass es Anhaltspunkte dafür gibt, in welchen ungefähren Größenordnungen sich die benötigten Zahlen bewegen. Bereits an dieser Stelle muss daher angemerkt werden, dass hier ein dringender Bedarf nach einer empirischen Primärerhebung besteht.

Die Ersterwähnung der Fluktuationsthese findet sich in dem Buch „Die Erzieherin" (Rauschenbach u.a. 1995, S. 65–69). Dessen Autoren schätzen eine sehr hohe Fluktuation, zu deren Quantifizierung sie über folgende Rechnung gelangen: Sie stellen für den Zeitraum 1974–1990 fünf Zahlen gegenüber: die Summe aller neu ausgebildeten ErzieherInnen, die Anzahl der erwerbstätigen ErzieherInnen sowie jener, die in den Ruhestand getreten sind, die Zahl neu ins Berufsfeld Eingetretener und die Anzahl der arbeitslosen ErzieherInnen. Dabei kommen sie zunächst zu dem Ergebnis, dass die Zunahme der Erwerbstätigen im Betrachtungszeitraum und die Anzahl der Ruheständler das Potenzial der im betrachteten Zeitraum ausgebildeten ErzieherInnen bei Weitem nicht auffangen. Nun könnte man vermuten, so die Autoren weiter, dass diese ErzieherInnen arbeitslos sind. Das widerlege jedoch ein Blick in die Arbeitslosenstatistik. Dieser ergebe, dass lediglich eine kleine Anzahl ErzieherInnen arbeitslos gemeldet sei. Als Schlussfolgerung bleibe daher nur: Eine sehr große Anzahl von ausgebildeten ErzieherInnen hat den Beruf schon nach kurzer Zeit wieder verlassen.

Im Einzelnen stellt sich die zu Grunde liegende Rechnung wie folgt dar: Jährlich schlössen ca. 15.000 ErzieherInnen die Ausbildung ab. Zwischen 1974 und 1990 müssten also 240.000 ErzieherInnen die Ausbildung abgeschlossen haben. In Rente gegangen seien entsprechend der Altersstruktur im Jahr 1974 (damals waren 12.500 älter als 40 Jahre) ca. 10.000 ErzieherInnen. Von den 55.000 des Jahres 1974 blieben daher nach Verrentung noch 45.000 übrig, die im Jahr 1990 noch im Beruf Erzieher tätig sein dürften. Hinzu trete, dass die Gesamtzahl der beschäftigten ErzieherInnen zwischen 1974 und 1990 von 55.000 auf 130.000 gestiegen sei; mithin sei die Aufnahmefähigkeit

[27] Darauf wird noch einzugehen sein.

dieses Arbeitsmarktsegments um 75.000 gestiegen. Daher konnten im Berufsfeld 75.000 neue Stellen plus 10.000 Stellen von inzwischen in Rente gegangenen ErzieherInnen besetzt werden – insgesamt also 85.000. Gleichzeitig meldeten sich im Jahr 1990 nur 12.000 ErzieherInnen arbeitslos. Allerdings fange die Zahl der 75.000 neu besetzten Stellen plus die Arbeitslosen (12.000) plus diejenigen, die den Beruf aus Altersgründen verlassen haben (10.000), die Gesamtzahl der Ausgebildeten (240.000) nicht annähernd auf. Selbst wenn man eine als ‚normal' anzusehende Fluktuation von 20 % aus dem Berufsfeld hinaus annehme (48.000 von 240.000), bleibt nach dieser Rechnung ein Überhang von 95.000 AbsolventInnen, die den Beruf verlassen haben müssten.

Bei den in dieser Rechnung der Studie „Die Erzieherin" verwendeten Zahlen handelt es sich z.T. um Schätzungen; zudem liegt der betrachtete Zeitraum (1974–1990) vergleichsweise weit zurück und kann die Situation nach der deutschen Vereinigung noch nicht einbeziehen. Daher muss eine Plausibilitätsprüfung unternommen werden. Diese führt zu einer alternativen Rechnung, die sich auf den Zeitraum 1994–2003 bezieht. Hierzu wurden (a) die Anzahl der Verrentungen entsprechend der Altersverteilung 1990 geschätzt, (b) die AbsolventInnen der Fachschulen aus öffentlich zugänglichen statistischen Quellen sowie (c) die entsprechenden Daten der Arbeitslosenstatistik ermittelt:

(a) *Zum Verrentungsgeschehen:* Da die Altersverteilung Ost und West sehr unterschiedlich war, wird die Gruppe der ErzieherInnen proportional zur Bevölkerung Ost und West geteilt und die Verrentung entsprechend den unterschiedlichen Altersverteilungen berechnet. Aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik ist die Alterszusammensetzung der ErzieherInnen bekannt: Im Jahr 1990 waren in Westdeutschland 22 % der ErzieherInnen im Alter von 40–65 Jahren und in Ostdeutschland 40 % (StaBA 2004a, S. 16). Wenn man die Gesamtzahl der ErzieherInnen nun gemäß der Einwohnerzahl auf West- und Ostdeutschland verteilt, ergibt sich eine kalkulatorische Anzahl von 79 % (West) und 21 % (Ost plus Berlin). Derart erhält man folgende Größe der Altersgruppe der 40- bis 65-Jährigen: West 65.400 und Ost 30.700. Wird diese Anzahl homogen über die Altersgruppe verteilt, so lassen sich die Verrentungen der folgenden Jahre berechnen: Bei homogener Verteilung wäre jeweils ein Fünfundzwanzigstel der 40- bis 65-Jährigen in einer Jahresalterskohorte. Das heißt: In 10 Jahresalterskohorten, die im betrachteten Zeitraum in Rente gehen, wären 10 Fünfundzwanzigstel der Altergruppe versammelt. Daraus ergeben sich die Verrentungen bis zum Jahr 2003 als 10 Fünfundzwanzigstel der jeweiligen Gruppe: 10/25 von 65.400 = 26.200 für Westdeutschland und 10/25 von 30.700 = 12.300 für Ostdeutschland. Diese zusammen 38.500 Verrentungen sind als im Berufsfeld anfallender Ersatzbedarf einzubeziehen, wenn ermittelt werden soll, welche Relation zwischen AbsolventInnen und tatsächlich im ErzieherInnen-Beruf Tätigen besteht.

(b) *Zur Anzahl der AbsolventInnen einer ErzieherInnen-Ausbildung:* Hierzu lassen sich der Bundesstatistik Zahlen zu den Fachschulen und den bayerischen Fachakademien für die Jahre 1998 bis 2003 entnehmen (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: ErzieherInnen-Absolventenzahlen der Fachschulen und bayerischen Fachakademien 1998 bis 2003

Jahre	Fachschul-absolventInnen: 863: Erzieherin	Fachakademie-absolventInnen: 863: Erzieherin	Summe
1998/99	8.879	2.095	10.901
1999/2000	8.068	2.022	9.994
2000/01	8.671	1.926	10.637
2001/02	7.542	1.966	9.540
2002/03	6.239	1.998	8.237

Quelle: Statistisches Bundesamt 1998–2003, Tabellen 9.8 und 10.8

Um aber die Vielfalt der offiziellen statistischen Angaben in dieser Sache zu illustrieren, sei auch darauf hingewiesen, dass der Berufsbildungsbericht der Bundesregierung (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2004) die Zahl der SchülerInnen in der ErzieherInnen-Ausbildung mit 19.700 beziffert. Das würde bedeuten: Wenn infolge der dreijährigen Ausbildung jedes Jahr ein Drittel dieser Gruppe die Fachschulen verlässt, gäbe es lediglich 6.566 AbsolventInnen. Wie sich im Weiteren noch zeigen wird, ist diese Zahl so niedrig, dass sie nicht richtig sein kann. Sie wird deshalb in die folgenden Betrachtungen nicht einbezogen.

Um einen vergleichbaren Zeitraum in den Blick zu bekommen, wie ihn die oben erwähnte Studie „Die Erzieherin" verwendet hatte (1974–1990), muss die Datenreihe der Jahre 1998–2003 rückwärts ergänzt werden. Hierzu ist eine hilfsweise Heranziehung anderer Daten nötig, da Angaben zur Fachschulausbildung von ErzieherInnen vor 1998 nicht vorliegen. Immerhin aber liegen für den Zeitraum von 1993 bis 2002 die Zahlen für die SchülerInnen und für die AbsolventInnen aller Fachschulen für alle Bereiche – also nicht nur ErzieherInnen – vor. Die Zahl der SchülerInnen bewegt sich (ohne bayerische Fachakademien) stabil um die 150.000; die Absolventenzahl hingegen nimmt seit 1993 ab (vgl. Tabelle 13). Im Bereich der AbsolventInnen der ErzieherInnen-Ausbildung sind die Zahlen jedoch stabil (vgl. Tabelle 13). Wenn diese Angaben stimmen, müsste angenommen werden, dass im zurückliegenden Jahrzehnt pro Jahr ca. 10.000, d.h. in der Summe etwa 100.000 ErzieherInnen neu ausgebildet worden sind.

Tabelle 13: Fachschulen: SchülerInnen und AbsolventInnen sämtlicher Fächer

Jahr	SchülerInnen: alle Fachschulen/alle Bereiche	AbsolventInnen: alle Fachschulen/alle Bereiche
1993	153.196	71.328
1994	156.613	74.670
1995	152.631	69.298
1996	150.543	63.705
1997	147.594	63.346
1998	142.041	60.006
1999	143.072	56.201
2000	142.167	56.318
2001	147.404	55.862
2002	155.987	55175

Quelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz 2003, S. 320, Tabelle BII,8,8a

(c) *Zur Arbeitslosigkeit im Berufsfeld Erzieher/in:* Hier tauchen beträchtliche Probleme auf, die sich aus der Erfassungssystematik der Statistik ergeben. In der Arbeitslosenstatistik, geführt von der Bundesagentur für Arbeit (BA), gibt es keine eigene Kategorie für ErzieherInnen. Vielmehr können ErzieherInnen zwei Kategorien der Arbeitslosenstatistik zugeordnet werden (Berufsklassifikation der BA Systematik-Nr. 862: Heimleiter, Sozialpädagogen, oder Systematik-Nr. 864: Kindergärtnerinnen, Kinderpflegerinnen). Dabei weist die Arbeitslosenstatistik für die Kategorie 864 weit höhere Zahlen aus (44.700) als für die Kategorie 862 (15.300) (BA 2003).
Ein Blick in die Bundesstatistik vereinfacht die Betrachtung nicht. Im Unterschied zur Systematik der BA fasst das Statistische Bundesamt unter die Berufsordnungskategorie „Erzieher" ein sehr viel weiteres Feld als nur die AbsolventInnen der Fachschulen für Sozialpädagogik – und selbst dies auch noch uneinheitlich in unterschiedlichen Kontexten:
- In der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe werden alle im erzieherischen Sinne tätigen Personen erfasst (also z.B. auch die Kinderpflegerinnen). Für den Bereich der Kindertagesstätten (inklusive Krippen und Horte), die den größten Teil des Berufsfeldes abdecken, gibt die Bundesstatistik aber Zahlen über die Qualifikation der Berufstätigen bekannt (StaBA 2004b, Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.2002, Tabelle 10). Danach sind von den 374.000 Beschäftigten 238.000 ErzieherInnen in KiTas (also etwa zwei Drittel aller Beschäftigten).
- Die Erwerbstätigenstatistik des Bundesamtes für Statistik, die auf dem Mikrozensus basiert, fasst unter der Kategorie „Erzieher" gleichfalls ein weites Spektrum: nicht allein die AbsolventInnen der Fachschulen, sondern alle Arbeitskräfte, die im Berufsfeld „Erziehung" tätig sind. Daher weist sie mit 408.000 Erwerbstätigen in der Kategorie „Erzieher"

auch eine deutlich größere Anzahl von Berufstätigen aus als andere Quellen.

Es ist anzunehmen, dass zumindest tendenziell ErzieherInnen mit Fachschulabschluss eher der BA-Systematik-Nr. 862 (Heimleiter, Sozialpädagogen) als der Systematik-Nr. 864 (Kindergärtnerinnen, Kinderpflegerinnen) zugeordnet werden bzw. sich selbst so zuordnen. Daher rechnen wir im Weiteren mit der Angabe von 15.000 arbeitslos gemeldeten und also arbeitssuchenden ErzieherInnen.

Aus den beiden bis hierher angestellten Betrachtungen sind zwei wesentliche Diskrepanzen festzuhalten. Erstens: Die Studie „Die Erzieherin" rechnet für ihren Betrachtungszeitraum (1994–1990) mit jährlich ca. 15.000 AbsolventInnen einer FachschulerzieherIn-Ausbildung, während sich aus der Bundesstatistik für die Zeit ab 1990 jährlich 10.000 AbsolventInnen erschließen lassen. Zweitens: Die Studie „Die Erzieherin" konstatiert für ihren Betrachtungszeitraum 12.000 arbeitslos gemeldete ErzieherInnen, während aus der Erwerbslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit angenommen werden kann, dass aktuell etwa 15.000 ErzieherInnen arbeitslos sind. Wenn die Daten, die wir der Bundes- und der BA-Statistik entnommen haben, korrekt sind, dann wäre die Fluktuationsthese stark relativiert. Allerdings sind die Zahlen der beiden Statistiken mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Dem hat sich ausführlicher eine unlängst abgeschlossene Untersuchung von Karin Beher (2005, Kapitel 6) gewidmet.
Beher weist nach, dass die Absolventen- und Schülerzahlen der amtlichen Statistik zum Teil sehr falsche Angaben aufweisen können. Der Grund: Bei der Zuordnung der SchülerInnen und AbsolventInnen zu den entsprechenden Berufsabschlüssen gemäß der Berufssystematik der Bundesanstalt für Arbeit werden die ErzieherInnen nicht immer genau einer Kategorie bzw. anderen Kategorien, als es eigentlich zu erwarten wäre, zugeordnet.[28] Dies liege am uneinheitlichen Meldeverhalten der Bundesländer.[29]

Beher stellt den offiziell verfügbaren statistischen Daten eine eigene Abschätzung der Absolventenzahlen gegenüber. Auf der Basis eigener Erhebungen ermittelt sie deutlich abweichende Zahlen der FachschülerInnen (vgl. Tabelle 14) und legt eine Schätzung der Absolventenzahlen vor.

[28] Zu den Problemen der Statistik vgl. auch Rauschenbach (1990, S. 263–270).

[29] „... der Informationsgehalt der Bundesstatistik in puncto Erzieherinnenausbildung (ist) äußerst rudimentär – wie insbesondere an der Erfassung der Schülerinnen- und Absolventinnenzahlen deutlich wird. [...] Vor diesem Hintergrund sind die in den folgenden Ausführungen vorgestellten Bestands- und Entwicklungsdaten zur Erzieherinnenausbildung als grobe Annäherung an das tatsächliche Ausbildungsgeschehen zu verstehen, obgleich in den folgenden Systematiken versucht wurde, die gröbsten Fehlerquellen zu bereinigen" (Beher 2005).

Tabelle 14: Entwicklung der SchülerInnen an Fachschulen in den Berufsklassen „8630 Erzieherin" und „8610 Sozialarbeit/Sozialpädagogik" nach Ländern vom Schuljahr 1998/1999 bis zum Schuljahr 2002/2003

Bundesland	1998/ 1999 SchülerInnen insg.	1999/ 2000 SchülerInnen insg.	2000/ 2001 SchülerInnen insg.	2001/ 2002 SchülerInnen insg.	2002/ 2003 SchülerInnen insg.	Veränderung 1998 bis 2002 (%)
Baden-Württemberg[1]	/	/	/	/	8.129	/
Bayern[2]	3.969	4.013	3.928	3.708	3.734	–5,9
Berlin	2.393	1.996	1.927	2.020	2.169	–9,4
Brandenburg	826	693	665	642	721	–12,7
Bremen	604	526	661	422	415	–31,3
Hamburg	2.059	1.578	1.088	896	–56,5	
Hessen	4.850	4.854	4.650	4.418	4.274	–11,9
Mecklenburg-Vorpommern	506	666	542	493	501	–1,0
Niedersachsen	4.525	4.197	3.719	3.429	3.163	–30,1
Nordrhein-Westfalen[3]	16.211	14.993	12.737	11.955	12.863	–20,7
Rheinland-Pfalz	4.444	4.224	3.913	3.658	3.579	–19,5
Saarland	647	532	437	608	627	–3,1
Sachsen[4]	781	637	415	467	558	–28,6
Sachsen-Anhalt	392	336	328	341	373	–4,8
Schleswig-Holstein	1.948	1.831	1.746	1.692	1.872	–3,9
Thüringen	878	832	865	867	1.081	23,1
Gesamt	45.033	41.908	37.621	35.640	44.955	/
Alte Länder	41.650	38.744	34.806	32.830	41.721	/
Neue Länder	3.383	3.164	2.815	2.810	3.234	/

1 Die Daten für Baden-Württemberg beruhen auf den Angaben „8630 Erzieherinnen o.k.A.", die laut Auskunft des statistischen Landesamtes Baden-Württemberg die Schülerzahlen in den Ausbildungszweigen „Jugend- und Heimerzieher" sowie „Arbeitserzieher" enthalten. Hierzu wurden aus der Berufsfachschultabelle die für Baden-Württemberg ausgewiesenen Daten der Kategorie „sonstige Berufe und ohne Angabe" hinzugerechnet, die zum größten Teil SchülerInnen im Bildungsgang Erzieher/in an Berufskollegs enthalten.

2 Für Bayern werden die SchülerInnen an Fachakademien für Sozialpädagogik erfasst.

3 Die Zahlen für Nordrhein-Westfalen beruhen auf der Addition der Kategorien „8630 Erzieherin o.k.A."und „8610 Sozialarbeit/Sozialpädagogik", da das Statistische Landesamt unter beiden Kennziffern die Anzahl der SchülerInnen, die sich in Bildungsgängen zum Erzieher/zur Erzieherin befinden, an das Statistischen Bundesamt meldet.

4 In Sachsen werden ErzieherInnen nur unter der Kategorie 8630 ausgewiesen (unter 8610 ist allein die Zahl der SchülerInnen für die Fachkraft soziale Arbeit enthalten).

Quelle: Beher 2005

Beher errechnet zwischen – gerundet – 36.000 und 45.000 SchülerInnen pro Jahr. Legen wir nun den niedrigeren Wert, also 36.000, auf die drei Ausbildungsjahre um, so ergibt sich eine Absolventenzahl von 12.000 pro Jahr; legen wir den höheren Wert, also 45.000, um, dann ergibt sich eine Absolventenzahl von 15.000 pro Jahr (wobei mögliche Abbrecher/innen, da nicht ermittelbar, außer Acht gelassen werden müssen).

Wir folgen Beher hinsichtlich ihrer Skepsis gegenüber den Daten der Bundesstatistik. Wir gehen also, abgeleitet aus Behers Fachschülerzahlen, davon aus, dass der Möglichkeitsraum für die Anzahl der jährlichen AbsolventInnen zwischen 12.000 und 15.000 liegt. Entsprechend werden im Folgenden die Berufverbleibsquoten für die beiden begrenzenden Varianten des Möglichkeitsraums dargestellt:

(a) *Unter der Annahme von 12.000 AbsolventInnen jährlich* (in Tabelle 15 in den beiden linken Spalten): Die Anzahl der berufstätigen ErzieherInnen[30] hat zwischen 1994 und 2003 von 408.000 auf 452.000 zugenommen (Differenz: plus 44.000). Den in dieser Zeit 120.000 ausgebildeten ErzieherInnen steht folglich ein Aufnahmepotenzial des Sektors von 44.000 neuen Arbeitsplätzen plus 38.500 Verrentungen = 82.500 gegenüber. Die Arbeitslosen in Höhe von 15.000 (entsprechend BA-Kategorie 862) füllen die Lücke bis auf 97.500 (neue ErzieherInnen). Wenn man die Anzahl der unter BA-Kategorie 864 erfassten Arbeitslosen hinzuzieht (ca. 44.000), dann ergibt sich sogar ein deutlicher Überschuss an Arbeitskräften, die im Berufsfeld Erzieher/in arbeiten wollen. Jedoch nutzt auch die Arbeitslosenstatistik eine Berufsklassifikation (BA-Kategorien 862 und 864), die nicht mit dem Fachschulabschluss „Erzieherin" identisch ist. Fazit: Es gibt keine Kategorie in der Arbeitslosenstatistik, die eine eindeutige Aussage dazu erlaubt, wie viele ErzieherInnen mit Fachschulabschluss arbeitslos gemeldet sind.

(b) *Unter der Annahme von 15.000 AbsolventInnen jährlich* (in Tabelle 15 in den beiden rechten Spalten): Die Anzahl der berufstätigen ErzieherInnen[31] hat zwischen 1994 und 2003 von 408.000 auf 452.000 zugenommen (Differenz: plus 44.000). Den in dieser Zeit 150.000 ausgebildeten ErzieherInnen steht folglich ein Aufnahmepotenzial des Sektors von 44.000 neuen Arbeitsplätzen plus 38.500 Verrentungen = 82.500 gegenüber. Die Arbeitslosen in Höhe von 15.000 (entsprechend BA-Kategorie 862) füllen die Lücke bis auf 97.500 (neue ErzieherInnen), so dass 52.500 ErzieherInnen verbleiben, die offenbar nicht dem Berufsfeld zur Verfügung stehen. Diese 52.500 Personen sind weder in der Arbeitslosenstatistik sichtbar, noch können sie im Berufsfeld eine Beschäftigung gefunden haben. Denn dieses Potenzial hatten wir bereits von den Neuankömmlingen auf dem

[30] „ErzieherInnen" nach der Bezeichnung der Erwerbstätigenstatistik, wobei nicht festzustellen ist, wie groß der Anteil derjenigen ist, die wirklich ErzieherInnen mit Fachschulabschluss sind.
[31] „ErzieherInnen" nach der Bezeichnung der Erwerbstätigenstatistik; vgl. Fußnote 30.

Arbeitsmarkt abgezogen. Für diesen Fall ergibt sich also eine erhebliche Fluktuation aus dem Berufsfeld heraus in Höhe von ca. 35 % der im betrachteten Zeitraum ausgebildeten ErzieherInnen.

Die entscheidende Unwägbarkeit beider Berechnungen bleiben die Arbeitslosen, denn möglicherweise sind deutlich mehr als 15.000 ErzieherInnen mit Fachschulabschluss arbeitslos. Wenn man die Anzahl der unter BA-Kategorie 864 (Kindergärtnerinnen, Kinderpflegerinnen) erfassten Arbeitslosen hinzuzieht (ca. 44.000), dann ergibt sich nur noch ein moderater Satz von Arbeitskräften, die nicht mehr dem Berufsfeld zuzuordnen sind (8.500 Personen), der in etwa 7 % der neu ausgebildeten ErzieherInnen entspricht. Allerdings muss hier wiederum auf die Probleme der Statistik hingewiesen werden: Auch die Arbeitslosenstatistik nutzt eine Berufsklassifikation (BA-Kategorien 862 und 864), die nicht mit dem Fachschulabschluss „Erzieher/in" identisch ist. Fazit: Es gibt keine Kategorie in der Arbeitslosenstatistik, die eine eindeutige Aussage dazu erlaubt, wie viele ErzieherInnen mit Fachschulabschluss arbeitslos gemeldet sind. (vgl. Tabelle 15). Die Fluktuationsthese kann daher aufgrund der verfügbaren Daten weder eindeutig verifiziert noch falsifiziert werden. Eine entsprechende Primärdatenerhebung wäre, wie schon erwähnt, dringlich.

Tabelle 15: Fluktuation aus dem ErzieherInnen-Beruf: Modellrechnung 1994 bis 2003

Kategorien	Einzelne Posten	Salden für Schlussrechnung Variante 1: niedrige Absolventenzahlen, niedrige Arbeitslosigkeit	Salden für Schlussrechnung Variante 2: niedrige Absolventenzahlen, hohe Arbeitslosigkeit	Salden für Schlussrechnung Variante 3: hohe Absolventenzahlen, niedrige Arbeitslosigkeit	Salden für Schlussrechnung Variante 4: hohe Absolventenzahlen, hohe Arbeitslosigkeit
Absolvent-Innen	**Variante 1 und 2:** 12.000 pro Jahr d.h. 120.000 für den Zeitraum **Variante 3 und 4:** 15.000 pro Jahr d.h. 150.000 für den Zeitraum	120.000	120.000	150.000	150.000
Arbeitslose	Berufsklassifikationen 862 + 864: 59.000 (davon Berufsklassifikation 862: 15.300)	–15.300	–59.000	–15.300	–59.000
Zunahme der Arbeitsplätze	Erwerbstätige ErzieherInnen 1993	Im Jahr 1993 waren laut Erwerbstätigen-Statistik des Bundesamtes für Statistik 408.000 ErzieherInnen erwerbstätig.			
	Erwerbstätige ErzieherInnen 2003	Im Jahr 2003 waren laut Erwerbstätigen-Statistik des Bundesamtes für Statistik 452.000 ErzieherInnen erwerbstätig.			
	Differenz	Insgesamt arbeiten 2003 44.000 mehr ErzieherInnen auf dem Arbeitsmarkt als 1993. Der Arbeitsmarkt konnte 44.000 neue ErzieherInnen absorbieren.			
		-44.000	-44.000	-44.000	-44.000

Kategorien	Einzelne Posten	Salden für Schlussrechnung Variante 1: niedrige Absolventenzahlen, niedrige Arbeitslosigkeit	Salden für Schlussrechnung Variante 2: niedrige Absolventenzahlen, hohe Arbeitslosigkeit	Salden für Schlussrechnung Variante 3: hohe Absolventenzahlen, niedrige Arbeitslosigkeit	Salden für Schlussrechnung Variante 4: hohe Absolventenzahlen, hohe Arbeitslosigkeit
Verrentung	Westdeutschland	Unter den ErzieherInnen in Westdeutschland beträgt der Anteil der 40- bis 65-Jährigen 1993: 65.400. Wenn jedes Jahr ein Fünfundzwanzigstel dieser Gruppe in Rente geht, ist für die 10 Jahre bis 2003 mit kalkulatorischen Verrentungen in 26.200 Fällen zu rechnen.			
	Ostdeutschland	Unter den ErzieherInnen in Ostdeutschland beträgt der Anteil der 40- bis 65-Jährigen 1993: 30.700. Wenn jedes Jahr ein Fünfundzwanzigstel dieser Gruppe in Rente geht, ist für 10 Jahre bis 2003 mit kalkulatorischen Verrentungen in 12.300 Fällen zu rechnen.			
	Summe der Verrentungen Ost und West	–38.500	–38.500	–38.500	–38.500
Endergebnis		**22.200**	**-21.500**	**52.200**	**8.500**
Interpretation		22.200, die durch Fluktuation aus dem Berufsfeld ausscheiden, wenn man die niedrigere Arbeitslosenzahl heranzieht (2,2 %).	Bei der höheren Erwerbslosenzahl kommt man auf eine Überversorgung des Berufsfeldes von 21.500 ErzieherInnen, da mehr Beschäftigte + Beschäftigungswillige als Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden sind.	52.200, die durch Fluktuation aus dem Berufsfeld ausscheiden, wenn man die niedrigere Arbeitslosenzahl heranzieht (34,8 %).	8.500, die durch Fluktuation aus dem Berufsfeld ausscheiden, wenn man die niedrigere Arbeitslosenzahl heranzieht (5,7 %).

Immerhin aber ist es, wie oben dargestellt, möglich, dass die Fluktuation der ErzieherInnen mit Fachschulabschluss bis zu einem Drittel beträgt. An diese Möglichkeit schließt sich eine Überlegung an, die für die Frage einer Akademisierung der ErzieherInnen-Ausbildung bedeutsam ist. Wenn, den Annahmen der Humankapitaltheorie folgend, anzunehmen wäre, dass akademisch ausgebildete ErzieherInnen mit geringerer Wahrscheinlichkeit das Berufsfeld verlassen als nichtakademisch ausgebildete ErzieherInnen, dann ergäben sich durch die Akademisierung deutlich niedrigere gesellschaftliche Ausbildungskosten je am Arbeitsmarkt befindlicher Erzieherin/befindlichem Erzieher. Denn im Gegenzug fallen zusätzliche gesellschaftliche Kosten an, wenn für die Besetzung einer ErzieherInnen-Stelle mehr als eine Person ausgebildet werden muss, weil ein großer Teil der Ausgebildeten entweder gar nicht in den Beruf der Erzieherin/des Erziehers einsteigt bzw. nach kurzer Zeit wieder aus dem Beruf ausscheidet.

Ist es realistisch anzunehmen, dass eine höhere Qualifikation die Neigung zum Berufsverbleib fördern würde?

Für den Berufsverbleib von ErzieherInnen mit Hochschulabschluss können naturgemäß noch keine Daten vorliegen, da die Pilotprojekte erst in der Vorbereitungs- bzw. Anlaufphase sind. Es können aber ersatzweise Verbleibsquoten vergleichbarer Berufsfelder und Ausbildungen herangezogen werden, um die Annahme zu prüfen, dass akademisch ausgebildete Arbeitskräfte höhere Verbleibsquoten aufweisen, als dies bei Personal mit Fachschulqualifikation der Fall ist. Wir greifen hier auf Erkenntnisse über den Berufsverbleib von AbsolventInnen pädagogischer Studiengänge zurück. Für diese Gruppe von HochschulabsolventInnen ist eine Berufsverbleibsquote von 90 % nachgewiesen worden. 10 % der akademisch ausgebildete PädagogInnen hingegen arbeiten nach einem gewissen Zeitraum in einem Berufsfeld nichtpädagogischer Art (Huber 2003, S. 128). Gleichzeitig wurde eine Erwerbstätigkeitsquote von insgesamt 83 % ermittelt.[32]

Wenn nun die Verbleibsquoten der FachschulerzieherInnen tatsächlich deutlich niedriger sind – Indizien weisen in Richtung 65 % –, dann ergeben sich einerseits erhöhte Ausbildungsbedarfe, die höhere Kosten verursachen; andererseits verweist das Berufsverbleibsverhalten der DiplompädagogInnen darauf, dass ein akademischer Charakter der Ausbildung die Berufsverbleibsorientierung stabilisieren kann. Die höheren Kosten verhalten sich proportional zu den „Fluchtquoten" aus dem Berufsfeld. Das heißt: Wenn die Berufsverbleibsquote bei 65 % liegt, dann fallen die Ausbildungskosten 35 % höher aus, weil 35 % mehr ErzieherInnen ausgebildet werden müssen, um den Bedarf zu decken. Vergleicht man nun die verschiedenen Verbleibsquoten miteinander, so lassen sich die unterschiedlichen Kosten für verschiedene Ausbildungen ermitteln. Diese Kosten verhalten sich dabei wie folgt: Je niedriger

[32] „So weisen die Magister-PädagogInnen in den ersten Jahren nach Abschluss des Studiums eine hohe *Erwerbsorientierung* auf: 83 % – und damit ebenso viele wie bei den Diplom-PädagogInnen – waren zum Befragungszeitpunkt erwerbstätig" (Fuchs 2004, S. 77).

die Berufsverbleibsquote, desto höher die Ausbildungskosten für eine am Arbeitsmarkt tätige Arbeitskraft, und umgekehrt: je höher die Berufsverbleibsquote, desto niedriger die Ausbildungskosten pro Arbeitskraft am Arbeitsmarkt. Wie sich leicht erkennen lässt, stellen die Differenzen zwischen den Berufsverbleibsquoten ein Maß für die höheren Ausbildungskosten dar.

Es wäre entweder die Differenz von 25 % (90 % DiplompädagogInnen-Verbleibsquote zu 65 % ErzieherInnen-Verbleibsquote) der AbsolventInnen oder – nimmt man die im selben Survey festgestellte Berufstätigkeitsquote von 83 % zum Vergleich – die Differenz von 18 % (83 % PädagogInnen-Verbleibsquote zu 65 % ErzieherInnen-Verbleibsquote) als Mehrkosten bzw. mögliche Einsparungen im Bereich der Ausbildungskosten zu betrachten. Das heißt, es müssten gegenüber der heutigen Ausbildung von ErzieherInnen 25 % bzw. 18 % weniger Personen ausgebildet werden, um die entsprechenden Arbeitsstellen zu besetzen, sobald die Berufsverbleibsquoten von akademisch ausgebildeten ErzieherInnen tatsächlich auf ein Niveau wie bei den DiplompädagogInnen anstiege. Somit fielen auch die Ausbildungskosten um 25 % bzw. 18 %, wenn akademisch ausgebildete ErzieherInnen tatsächlich in dem Umfange im Berufsfeld verblieben, wie es bei den DiplompädagogInnen üblich ist.

Theoretisch lässt sich dieser Befund wie folgt interpretieren: Die höheren individuellen Investitionskosten für eine akademische Ausbildung und die damit verbundene höhere individuelle Humankapitalakkumulation einerseits sowie die mit einem Studium verbundenen höheren Erwartungen an die eigene Humankapitalrentabilität andererseits schaffen verbesserte Anreize für den Verbleib und den Einsatz im angestrebten Berufszielgebiet. Dadurch sind die Berufsverbleibsquoten sowie die Erwerbstätigkeitsquoten bei AkademikerInnen höher als bei nichtakademisch ausgebildetem Personal. Die Verlagerung der Ausbildung von ErzieherInnen an FH und Universitäten würde folglich eine Steigerung der Berufsverbleibsquoten und eine Senkung der Fluktuation aus dem Berufsfeld mit sich bringen.

Wenn man nun annimmt, dass die Berufsverbleibsquoten mit der Höhe der Qualifikation zunehmen (bzw. dass ein negatives proportionales Verhältnis zwischen Höhe der Qualifikation und Fluktuation aus dem Beruf besteht), so kann angenommen werden, das bei einer Verlagerung von der Fachschule an die Fachhochschule weniger ErzieherInnen ausgebildet werden müssen, um die gesellschaftliche Nachfrage zu befriedigen. Überträgt man diesen Gedankengang auf die Berechnung der Ausbildungskosten, so muss die Rechnung noch um einen „Fluktuationsfaktor" ergänzt werden.

Was ist daraus für den Vergleich der gesellschaftlich anfallenden Kosten, die für eine Versorgung des Berufsfeldes aufzuwenden sind, zu schließen? Im Folgenden wird eine Berechnung vorgenommen, welche das Potenzial der Kostenwirkungen transparent macht: (a) hinsichtlich der direkten Ausbildungskosten (vgl. Abschnitt 3.1.1) und (b) hinsichtlich der indirekten Ausbildungskosten (vgl. Abschnitt 3.1.2).

(a) Auswirkungen einer 35-prozentigen Fluktuation auf die direkten Ausbildungskosten:

Rufen wir uns zunächst noch mal die Ergebnisse der Berechnungen der direkten Ausbildungskosten in Erinnerung (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 16: Vergleich der Kosten pro Ausbildung/Studium mit den Kosten des kompletten Ausbildungsweges von Mittlerer Reife bis ErzieherInnen-Abschluss

		Fachschule	Fachhochschule	Universität
Kosten (in €)	pro Ausbildung/ Studium	€ 9.754	€ 10.992	€ 12.682
	pro komplettem Ausbildungsweg inkl. Schul- und Berufsausbildung	**€ 18.429**	**€ 20.055**	**€ 25.402**

Daraus ergibt sich für die direkten Ausbildungskosten folgende Rechnung: Wenn bei den FachschülerInnen nur 65 % der AbsolventInnen tatsächlich im Beruf verbleiben, dann stellen die Ausbildungskosten pro Schüler/in auch nur 65 % der tatsächlichen Kosten für die Bereitstellung einer Arbeitskraft am Arbeitsmarkt dar und müssen folglich auf 100 % hochgerechnet werden. Analog muss für den Fall der Universitäts- und FH-AbsolventInnen vorgegangen werden (vgl. Tabelle 17). Wie leicht zu erkennen ist, wirken sich die angenommenen Verbleibsquoten, ihre Korrektheit unterstellt, dramatisch auf die Rangordnung der Kosten pro Absolvent/in aus. Während vor der Einbeziehung der Berufsverbleibsquoten die Fachschule das günstigste Ausbildungsangebot aufwies, liegt sie in der Betrachtung der gesellschaftlichen Kosten durch eine Flucht aus dem Berufsfeld und die daraus resultierenden Mehrkosten je im Berufsfeld verbliebener Arbeitskraft deutlich vor den anderen Varianten, also FH und Universität. Die Fachschulkosten liegen dann ca. 12 % höher als die FH-Kosten und knapp unter den Universitätskosten (ca. 2 % günstiger).

Tabelle 17: Szenario unter Einbeziehung der Berufsverbleibsquoten: Gesellschaftliche Kosten der Fachschulausbildung, FH-Studium und Universitätsstudium nach Einbeziehung der Berufsverbleibsquoten

		Fachschule	Fachhochschule		Universität	
Kosten vor Einbeziehung der Berufsverbleibsquoten	Reine Ausbildungskosten	€ 9.754	€ 10.992		€ 12.682	
	Verbleibsquoten	65 %	90 %	83 %	90 %	83 %
Ausbildungskosten infolge niedriger Verbleibsquoten		€ 15.006	€ 12.213	€ 13.243	€ 14.091	€ 15.279

(b) Auswirkungen einer 35-prozentigen Fluktuation auf die indirekten und direkten Ausbildungskosten (Kosten des kompletten Ausbildungsweges inklusive Schul- und Berufsausbildung):

Hier wird analog zur Berechnung unter (a) vorgegangen. Die anfallenden Kosten werden nur als ein Teil der Kosten betrachtet, die notwendig sind, um tatsächlich eine Arbeitskraft auf dem einschlägigen Arbeitsmarkt zu bekommen. Da im Fall der Fachschule nur ca. 65 % im Berufsfeld verbleiben, müssten die Kosten zu 100 % hochgerechnet werden, ebenso verhält es sich mit den Kosten bei den Universitäts- und FH-AbsolventInnen. Da sich bei Letzteren jedoch niedrigere Fluktuationen aus dem Beruf vermuten lassen, verschiebt sich die Kostenstruktur zuungunsten der Fachschulen (vgl. Tabelle 18). Im Ergebnis zeigt sich, dass die gesellschaftlichen Kosten, die durch indiziengestützt angenommene unterschiedliche Berufsverbleibsquoten hervorgerufen werden, zu deutlich höheren Kosten bei den Fachschulen im Vergleich zu den Fachhochschulen führen. Die Ausbildungskosten pro tatsächlich im Arbeitsmarkt befindlicher Fachkraft würden bei Fachhochschulen zwischen 15 % und 21 % unter den Kosten der Fachschulen liegen (für 83 % bzw. 90 % Berufsverbleibsquote), während sie bei der Universität gleichauf liegen würden (bei 90 % Verbleibsquote) bzw. um 8 % über den Kosten der Fachschule liegen würden (bei 83 % Verbleibsquote).

Tabelle 18: Szenario unter Einbeziehung der Berufsverbleibsquoten: Vergleich der Kosten pro Ausbildung/Studium mit den Kosten des kompletten Ausbildungsweges von Mittlerer Reife bis ErzieherInnen-Abschluss

		Fachschule	Fachhochschule		Universität	
Kosten (in €)	pro kompletten Ausbildungsweg inkl. Schul- und Berufsausbildungen	€ 18.429	€ 20.055		€ 25.402	
Gesellschaftliche Kosten bei niedrigen Verbleibsquoten	Berufsverbleibsquoten	65 %	90 %	83 %	90 %	83 %
	Gesellschaftliche Ausbildungskosten pro Erzieher/in im Arbeitsplatz	€ 28.352	€ 22.283	€ 24.162	€ 28.224	€ 30.604

3.1.3 Gesamtbetrachtung

Die oben (Abschnitt 3.1.1) angestellten Berechnungen der ausbildungsjahrbezogenen direkten Ausbildungskosten – d.h. der Kosten lediglich der unmittelbaren Ausbildung an Fachschule, FH bzw. Universität – waren kostenseitig zugunsten der Hochschulvarianten ausgefallen: Die Kosten für eine

Fachschulausbildung pro Schüler/in und Jahr betragen 4.335 €, während pro Student/in für ein FH-Studium nur 3.664 € und für ein Universitätsstudium 4.227 € jährlich aufzuwenden wären (vgl. Abschnitt 3.1.1.4, Tabelle 8).

Auf die 3-jährige Ausbildung bzw. das ebenfalls 3-jährige Studium hochgerechnet, ergibt sich zwar wieder ein leichter Kostenvorteil bei der Fachschulvariante, da das dort integrierte Praxisjahr deutlich geringere Betreuungskosten verursacht. Doch ist die Kostenspreizung insbesondere zwischen Fachschule und Fachhochschule (9.754 € : 10.992 €) nicht exorbitant hoch (Universität: 12.682 €).

Die dann ergänzend angestellte Berechnung unter Einbeziehung der indirekten Ausbildungskosten (vgl. Abschnitt 3.1.2) scheint eine gewisse Korrektur dieses Bildes nahe zu legen: Die Differenz der gesellschaftlichen Kosten, die für die jeweiligen Bildungswege insgesamt anfallen, spricht auf den ersten Blick dafür, dass bildungsbiografische Gesamtbetrachtungen kostenseitig vergleichsweise deutlich zugunsten der herkömmlichen Fachschulausbildung ausfallen (vgl. Tabelle 19).

Tabelle 19: Vergleich der Kosten pro Ausbildung/Studium mit den Kosten des kompletten Ausbildungsweges von Mittlerer Reife bis ErzieherInnen-Abschluss

		Fachschule	Fachhochschule	Universität
Zeitinvestitionen (in Jahren)	Ausbildung bzw. Studium	3	3	3
	Gesamtdauer des Ausbildungsweges inkl. Schul- und Berufsausbildungen	5,5	4	5
Kosten (in €)	Kosten im Schul-/ Berufsschulbereich	€ 8.675	€ 9.063	€ 12.720
	pro Ausbildungs-/ Studienjahr	€ 4.335 (Praktikumsjahr: € 1.084)	€ 3.664	€ 3.250
	pro Ausbildung/ Studium	€ 9.754	€ 10.992	€ 12.682
	pro kompletten Ausbildungsweg inkl. Schul- und Berufsausbildungen	€ 18.429	€ 20.055	€ 25.402

Von Interesse ist nun, welche haushaltswirksamen Kosten sich unter Einrechnung all dieser ermittelbaren Kosten im Fall einer Anhebung der ErzieherInnen-Ausbildung bundesweit ergeben würden. Die Gesamtkosten resultieren

aus der Anzahl der AbsolventInnen. Die Bundesstatistik weist eine Zahl von 10.000 AbsolventInnen jährlich aus, ist in diesem Punkt aber mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zuverlässig. Es gibt Indizien, dass die Zahl der AbsolventInnen auch bei 15.000 im Jahr liegen kann.

Daher rechnen wir hier einmal mit konservativ angenommenen 12.000 und einmal mit 15.000 AbsolventInnen im Jahr:

a) Bundesweit anfallende Mehrkosten bei *12.000 AbsolventInnen jährlich:*
   - Bei Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die *Fachhochschule:* (20.055 € minus 18.429 € = 1.626 €) mal 12.000 jährliche AbsolventInnen = 19.512.000 € (geteilt durch die komplette Ausbildungszeit = 4 Jahre) = ca. 4,9 Mio. € jährliche öffentliche Mehraufwendungen bundesweit.
   - Bei Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die *Universität:* (25.402 € minus 18.429 € = 6.973 €) mal 12.000 jährliche AbsolventInnen = 83.676.000 € (geteilt durch die komplette Ausbildungszeit = 5 Jahre) = ca. 16,7 Mio. € jährliche öffentliche Mehraufwendungen bundesweit.

b) Bundesweit anfallende Mehrkosten bei *15.000 AbsolventInnen jährlich:*
   - Bei Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die *Fachhochschule:* (20.055 € minus 18.429 € = 1.626 €) mal 15.000 jährliche AbsolventInnen = 24.390.000 € (geteilt durch die komplette Ausbildungszeit = 4 Jahre) = ca. 6,1 Mio. € jährliche öffentliche Mehraufwendungen bundesweit.
   - Bei Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die *Universität:* (25.402 € minus 18.429 € = 6.973 €) mal 15.000 jährliche AbsolventInnen = 104.595.000 € (geteilt durch die komplette Ausbildungszeit = 5 Jahre) = ca. 20,9 Mio. € jährliche öffentliche Mehraufwendungen bundesweit.

All dies, um es nochmals zu betonen, bezeichnet zum einen die *bundesweit* aufzubringenden Mehrkosten, was die Größenordnungen beträchtlich relativiert. Zum anderen ist ausdrücklich in Rechnung zu stellen, dass diese Summen nur zum geringen Teil in den Hochschulkapiteln der Landeshaushalte anfallen würden. Vielmehr werden sie zum größeren Teil in den Schulkapiteln wirksam, da die Mehrkosten gegenüber dem Fachschulausbildungsweg in der FH- und in der Universitätsvariante zum größten Teil durch den Erwerb der Hochschulreife entstehen. Inwieweit diese Kosten tatsächlich als „Mehrkosten" zu verbuchen wären, ist eher eine Ansichtssache. Denn in den meisten Bundesländern gilt die Erhöhung der Übergangsquote ins Gymnasium ohnehin als politisches Ziel, wird also unabhängig von einer etwaigen Anhebung der ErzieherInnen-Ausbildung angestrebt, umgesetzt und finanziert. Die Kosten zum Neuaufbau der Studienplätze an den Hochschulen hingegen wären fast vollständig durch die Einsparung der bisherigen Fachschulausgaben gegenfinanziert.

Die tatsächliche Gegenfinanzierung setzt lediglich voraus, dass – entsprechend dem haushalterischen Grundsatz „Geld folgt Aufgabe" – die bisherigen Fachschulmittel in das Hochschulhaushaltskapitel verlagert werden. Dies dürfte in Ministerien, die gleichermaßen für den (Berufs-)Schul- und den Hochschulbereich zuständig sind, unproblematisch sein. Lediglich dort, wo die Kultus- und die Wissenschaftszuständigkeit verschiedenen Ministerien zugeordnet sind, bedürfte die Verlagerung erfahrungsgemäß einer größeren politischen Kraftanstrengung.

Schließlich muss eine gesellschaftliche Kontextualisierung weitere, insbesondere qualitative wie quantitative Aspekte einbeziehen. Speziell ist hier auf zweierlei zu verweisen:

- *das übergreifende bildungspolitische Ziel einer höheren Akademisierungsquote:* Dieses Ziel wird nur erreichbar sein, wenn nicht allein in den traditionellen akademischen Ausbildungen die Beteiligungsquote erhöht wird, sondern gleichzeitig bislang nichthochschulische Ausbildungen akademisiert werden;
- *die langfristigen sozialen, politischen und ökonomischen Kosten* einer Situation, in der Kinder bzw. Heranwachsende auf desto geringer qualifiziertes Personal treffen, je jünger sie sind, mit der Folge, dass die Anfangsausstattungen für die individuellen Bildungsbiografien suboptimal ausfallen.

3.2 Institutionelle und Transformationskosten

Sollen die kostenseitigen Auswirkungen einer Ausbildungsanhebung hinsichtlich der Institutionen und des Übergangsprozesses geprüft werden, dann sind drei Aspekte zu beachten:

1. die Zusammensetzung der institutionellen Kosten aus (a) Personalkosten und (b) Sachkosten,
2. die Kostenträgerschaften,
3. die Frage, ob spezifisch transformationsbedingte Kosten zu erwarten sind.

Zu (1.): Den entscheidenden Kostenblock sowohl an Fachschulen wie an Hochschulen bilden die Personalkosten. Die Sachkosten bewegen sich durchgehend an der 20 %-Marke. Daher sind für die Frage, welche Auswirkungen institutionelle Veränderungen haben, immer vorrangig die Personalkosten zu betrachten. Doch auch bei den Sachkosten gilt wie beim Personalaufwand, dass diese nicht allein bei abgebauten Kapazitäten eingespart werden können, sondern bei gleichzeitig an einer anderen Einrichtung aufzubauenden Kapazitäten erneut anfallen.

Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die Neustrukturierung der ErzieherInnen-Ausbildung weg von vielen kleinen Fachschulen hin zu vergleichsweise wenigen, dafür aber recht großen Hochschulen auch einige Synergieeffekte im Sachkostenbereich erbringen würde: Die Nutzung mancher Immobilie wird sich erübrigen, und eine Reihe von Geräten, etwa Com-

puter, muss nicht angeschafft werden, da die in der jeweiligen Hochschule ohnehin vorhandene Technik den Mehrbedarf z. T. abfängt, indem deren Nutzung verdichtet wird.

Die Berechnung solcher Synergieeffekte bereitet beträchtliche methodische Schwierigkeiten, ist aber auch nicht zwingend notwendig, denn sowohl Personal- wie Sachkosten sind in die oben angestellten Berechnungen zu den Ausbildungs- bzw. Studienplatzkosten einbezogen (vgl. Abschnitt 3.1). Das heißt, die günstigere Sachkostenstruktur größerer Einrichtungen im Verhältnis zu kleineren Institutionen ist dort bereits implizit mit abgebildet.

Zu (2.): Hinzuweisen ist hier aber darauf, dass Personal- und Sachkosten an Fachschulen in der Regel unterschiedlichen Kostenträgern zugeordnet sind: Fachschulen erhalten ihre Personalkosten vom Land erstattet, während die Sachkosten die jeweilige Kommune trägt. Ein Trägerschaftswechsel der ErzieherInnen-Ausbildung durch Umstellung von Fachschule auf Hochschule hätte also eine Entlastung der Kommunen von den Fachschul-Sachkosten und eine Mehrbelastung der Landeshaushalte mit den Sachkosten, die für die Studienplätze dann bei den Hochschulen anfielen, zur Folge.

Zu (3.): Hinsichtlich der Fachschulen lassen sich für den Fall einer Anhebung des Ausbildungslevels für ErzieherInnen drei Optionen annehmen: (a) ihre (sofortige) Schließung, (b) ihre Überführung in den Hochschulsektor oder (c) ihre Verkleinerung bei gleichzeitigem Aufbau entsprechender Hochschulausbildungskapazitäten. Die letztgenannte Variante wiederum könnte sich aufgrund einer kombinierten Fachschul-Hochschul-Ausbildung wie auch aufgrund der Etablierung paralleler Ausbildungs- bzw. Studiengänge an Fachschulen und Hochschulen ergeben.

Sollten Fachschulkapazitäten, in welchem Umfang auch immer, abgebaut werden, wären sie in gleichem Umfang an Hochschulen neu aufzubauen. Dies wäre allein in einem Fall nicht nötig: wenn die Hochschulen in Bereichen, die für frühpädagogische Studiengänge relevant sind, beträchtliche Unterauslastungen hätten, so dass also für neue Studiengänge freie Kapazitäten, die ohnehin vorhanden sind, genutzt werden könnten. Diese Möglichkeit scheidet jedoch aus zwei Gründen als Dauerlösung aus:

- Zum einen bestehen solche Unterauslastungen in Fächern, die vornehmlich für öffentliche bzw. semiöffentliche Arbeitsmarktsegmente ausbilden, immer nur konjunkturell. Sie werden alsbald entweder durch Kapazitätsanpassungen (insbesondere durch Nichtwiederbesetzungen von Professuren) oder durch Anziehen der Studiennachfrage wieder ausgeglichen. Zum anderen haben die letzten zehn Jahre eine Erhöhung der allgemeinen Studierneigung bei jungen Leuten um die Hälfte erbracht: Die Studienanfängerquote ist von 26 % eines Altersjahrgangs im Jahre 1993 auf 39,6 % im Jahre 2003 gestiegen (StaBA 2003b). Gleichzeitig aber blieb die strukturelle Un-

terfinanzierung der Hochschulen bestehen, so dass ohnehin die Über- und nicht die Unterauslastung die aktuelle und mittelfristige Situation prägt.
- Ebenso ist es unrealistisch, davon auszugehen, dass Ausbildungsmodule größeren Umfangs durch schlichtes „Mitlaufenlassen" von Studierenden eines neuen Studiengangs in Lehrveranstaltungen anderer Studiengänge erbracht werden können. Denn Hochschulkapazitäten berechnen sich nach Curricularnormwerten. Diese begründen sich daraus, dass Lehrleistungen nicht allein in Großvorlesungen (bei denen es in der Tat nebensächlich sein kann, ob ihnen 300 oder 330 Studierende beiwohnen) erbracht werden, sondern auch durch Betreuungsleistungen, Seminare, Übungen, Hausarbeitskontrollen, Praktikumsbegleitung und Prüfungen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die drei möglichen Optionen für die Fachschulen im Fall einer Ausbildungsanhebung – Schließung, Überführung und Kooperation – folgenderweise kommentieren:

(a) Eine sofortige *Schließung* von Fachschulen würde nicht dazu führen, dass relevante Kosten eingespart werden können. Denn das Fachschulpersonal ist in der Regel nach Tarifvertrag unkündbar oder verbeamtet. Es müsste also weiterhin vergütet bzw. besoldet werden; gegebenenfalls wären auch Abfindungen zu zahlen. Diese Variante ist daher nicht zu empfehlen. Denkbar ist hingegen eine langfristige Entwicklung, an deren Ende die Schließung der Fachschulen bei gleichzeitiger Komplettüberführung der ErzieherInnen-Ausbildung in den Hochschulsektor steht. Eine hinsichtlich der finanziellen und sozialen Kosten intelligente Lösung wäre hierfür die Überführung der Fachschulen in die Hochschulen.

(b) Die *Überführung* der Fachschulen in die Hochschulen ließe sich analog der Umwandlung der westdeutschen Ingenieurschulen in Fachhochschulen Ende der 1960er Jahre bewerkstelligen. Das Personal könnte im bisherigen Status weiterbeschäftigt werden (was die vereinzelte Berufung von FachschuldozentInnen zu FH-ProfessorInnen nicht ausschlösse) oder – an Universitäten – zu akademischen Räten/Oberräten ernannt werden. Diese Lösung wäre kostenneutral.

(c) *Kooperationen* zwischen Fach- und Hochschulen sollten kostenseitig idealtypisch so gestaltet werden, dass das nötige Personal an den Hochschulen in dem Umfang aufgebaut wird, wie Verrentung oder sonstige Fluktuation zur Verminderung des Lehrkörpers der Fachschulen führt. Die Grenze fände dieser Prozess in dem vorab definierten Verhältnis von fachschulseitig einerseits und hochschulseitig andererseits zu erbringenden Ausbildungsanteilen.

Zusammengefasst: Die Option einer kurzfristigen Schließung der Fachschulen wird hier im Folgenden nicht weiter verfolgt, da sie kostenseitig ungünstig ist und daher politisch nicht durchsetzbar wäre. Zu beachten sind die Sachkosten, die gegebenenfalls einen Wechsel oder teilweisen Wechsel ihres Finanziers erfahren. Gleichzeitig würden sich die Sachkosten aber auch ver-

ringern, da Synergieeffekte einträten und da größere Einrichtungen (wie die Hochschulen) pro auszubildender Person immer kostengünstiger sind als kleinere Einrichtungen (wie die Fachschulen). Etwaige Transformationskosten können vernachlässigt werden: Sie würden, soweit anfallend, durch parallele übergangsbedingte Minderausgaben im Personalbereich der Hochschulen neutralisiert, da die Hochschulen keine personelle Vollbesetzung benötigen, solange von den noch bestehenden Fachschulen Ausbildungsleistungen erbracht werden.

3.3 Arbeitskosten

Als jedenfalls nicht ausgeschlossen erscheint es, dass sich aus der Beschäftigung von Höherqualifizierten Folgekosten durch höhere Entlohnung ergeben. Die Berechnung möglicher Varianten der Arbeitskostenentwicklung muss daher zunächst den heutigen Beschäftigungsumfang (3.3.1) und die heutige Entlohnung (3.3.2) ermitteln. Hierzu ist dreierlei zu prüfen: zum Ersten, wie viele ErzieherInnen im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen beschäftigt sind (3.3.1.1); zum Zweiten, welchen Vollzeitäquivalenten diese entsprechen (3.3.1.2); drittens, welche Altersstruktur besteht, da das Entlohnungsniveau nach BAT wesentlich von den Dienstaltersstufen abhängig ist (3.3.1.3). Sodann ist zu klären, ob und wieweit es Unterschiede in der Entlohnung gibt, die sich aus unterschiedlichen Trägerschaften der Kindertagesstätten ergeben (3.3.2.1), um schließlich die heutigen Gesamtpersonalkosten errechnen zu können (3.3.2.2).

Auf dieser Grundlage lassen sich Prognosen künftiger Personalkostenentwicklung gewinnen. Dazu sind die Auswirkungen demografischer Entwicklungen zu ermitteln: Inwiefern führt die Zu- oder Abnahme der Drei- bis Sechseinhalbjährigen zu einer Zu- oder Abnahme des künftigen ErzieherInnen-Bedarfs (3.3.3.1), und wie wirkt sich die Altersstruktur der ErzieherInnen auf das Verrentungsgeschehen und den sich daraus ergebenden Ersatzbedarf aus (3.3.3.2)? Um die auftragsgemäße Beschränkung der vorliegenden Studie, auf Primärdatenerhebungen zu verzichten, zumindest ansatzweise auszugleichen, wird die so ermittelte ErzieherInnen-Bedarfsentwicklung an Hand einiger andernorts vorliegender regionsspezifischer Studien sekundäranalytisch geprüft (3.3.3.3). Schließlich lassen sich optionale Entwicklungsvarianten des Gehaltsgefüges infolge einer Höherqualifikation des Personals und der Zu- oder Abnahme des ErzieherInnen-Bedarfs prognostizieren (3.3.4). Die notwendige Optionalität ergibt sich aus zwei Gründen: Zum einen werden unterschiedliche Auffassungen dazu vertreten, ob eine Ausbildungsanhebung tatsächlich eine Vergütungsanhebung erzwingt (3.3.4.1). Zum anderen sind unterschiedliche Varianten der Ausbildungsanhebung denkbar (3.3.4.2).

3.3.1 Aktueller Beschäftigungsumfang

3.3.1.1 Anzahl der ErzieherInnen im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen

Die Beschäftigten werden in der Kinder- und Jugendhilfestatistik zum einen nach den Einrichtungen (StaBA 2004b, Teil III.1 17), zum anderen nach der hauptsächlichen Beschäftigung, d.h. den Arbeitsbereichen (StaBA 2004b, Teil III.18a/b), erfasst. Im Folgenden wird eine Modellrechnung auf Basis der *beschäftigungs*spezifischen Basisdaten vorgenommen. Diese ist verlässlicher, da die einrichtungsspezifischen Daten wegen der Einrichtungsvielfalt zu viele Unwägbarkeiten aufweisen, hingegen die arbeitsbereichsbezogenen Daten insbesondere die Beschäftigten in den altersgemischten Gruppen genauer danach entschlüsseln, wie viele der Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen zugeordnet werden können.

Die Gruppe der ErzieherInnen im vorschulischen Bereich teilt sich in die Betreuung von Kindergartenkindern, von Behinderten und von altersgemischten Gruppen auf. In den Untergruppen Kindergarten und behinderte Kinder arbeiten ca. 163.000 ErzieherInnen, in den altersgemischten Gruppen ca. 45.000 ErzieherInnen. Der Anteil der ErzieherInnen aus den altersgemischten Gruppen, die dem Bereich der Kindergartenkinder zuzuordnen sind, wird folgendermaßen berechnet:

Aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik sind die vorhandenen Plätze für Krippen- und Kindergartenkinder abzulesen. Darüber hinaus verfügen wir für die Beschäftigten in den einzelnen Arbeitsbereichen über eine Tabelle zur Anzahl der Wochenarbeitsstunden in Stundenschritten, mittels derer festgestellt werden kann, wie viele Wochenarbeitsstunden eine Arbeitskraft im Mittel leistet (ebd.).

Zunächst ist zu ermitteln, wie viele ErzieherInnen im Kindergartenbereich, also im Segment der Drei- bis Sechseinhalbjährigen arbeiten. Diese Daten können der Kinder- und Jugendhilfestatistik entnommen werden (ebd.). Tabelle 20 fasst sie zusammen.

Tabelle 20: ErzieherInnen mit fachspezifischen Aufgaben im Kindergartenbereich

Aufgaben		Anzahl der ErzieherInnen
Kindergarten	Gruppenleitung	98.379
	Zweitkraft	43.645
Arbeitsbereich Leitung		15.640
Behinderte Kinder		5.686
Altersgemischte Gruppen	Gruppenleitung	31.132
	Zweitkraft	14.004
Summe der ErzieherInnen		ca. 208.000

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004b, Teil III.18a/b

Insgesamt arbeiten im hier betrachteten Bereich 208.000 ErzieherInnen als Gruppenleitung bzw. Zweitkraft und davon 45.136 ErzieherInnen in altersgemischten Gruppen. Fraglich ist nun, wie viele der ErzieherInnen aus den altersgemischten Gruppen der Gruppe der Kindergartenkinder, also der Drei- bis Sechseinhalbjährigen, zugeordnet werden können. Für diese Berechnung wird auf die Statistik der Plätze für die Betreuung von Kindern zurückgegriffen. Dort finden sich die exakten Angaben über die Anzahl der Plätze im Kindergarten sowie im Hort und Krippenbereich für die altersgemischten Einrichtungen (vgl. Tabelle 21, Zeile 1). Da jedoch die Anzahl der benötigten Betreuungskräfte in den unterschiedlichen Altersbereichen differiert, kann ihre Anzahl nur über eine Gewichtung ermittelt werden. Für die Betreuung ziehen wir die Betreuungsrelationen des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt heran.[33] Aus dem Betreuungsschlüssel wird der Gewichtungsfaktor abgeleitet, der in Tabelle 21, Zeile 2 dargestellt ist. Mittels Multiplikation der Gewichtungsfaktoren mit den Platzanzahlen erhalten wir die gewichteten Plätze, die in Tabelle 21, Zeile 3 dargestellt sind. Die Verteilung der gewichteten Plätze entspricht der Anzahl der benötigten ErzieherInnen in den Teilbereichen der altersgemischten Gruppen. Diese Verteilung ist in Zeile 4 der Tabelle 21 angegeben. Es ergibt sich: 59,2 % der ErzieherInnen in altersgemischten Gruppen arbeiten in der Betreuung der Kindergartengruppe, d.h. der Drei- bis Sechseinhalbjährigen.

[33] Vgl. § 21 Abs. 2 Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz – KiFöG), 7. Februar 2003, www.sachsen-anhalt.de/pdf/pdf47.pdf.

Tabelle 21: ErzieherInnenbedarf für die Betreuung der Kindergartenkinder in altersgemischten Einrichtungen

Nr.		Krippenbereich	Kindergarten-bereich	Hortbereich
1	Anzahl der Plätze	50.819	242.908	46.259
2	Betreuungsrelationen	2,2	1,0	1,2
3	Anzahl der gewichteten Plätze	111.801	242.908	55.511
4	Prozentualer Anteil der benötigten Betreuung	27,2 %	59,2 %	13,5 %

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004a, Teil III.1 17

Zu bestimmen ist nun, wie sich dieses Ergebnis auf die Gesamtzahl der ErzieherInnen, die im Kindergartenbereich arbeiten, auswirkt. Insgesamt arbeiten – wie oben dargestellt – ca. 208.000 ErzieherInnen in der Betreuung von Kindergartenkindern, von Behinderten und in altersgemischten Gruppen. Ohne die altersgemischten Gruppen beträgt die Anzahl 208.486 minus 45.136 = 163.350 ErzieherInnen. Hinzu kommen jene ErzieherInnen aus altersgemischten Gruppen, die in der Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen arbeiten. Das sind, wie oben dargestellt, 59,2 % von 45.136, also 26.727 ErzieherInnen. Insgesamt arbeiten in diesem Altersgruppenbereich also 163.350 ErzieherInnen, die direkt zugeordnet werden können, sowie 26.727 ErzieherInnen aus dem Bereich der altersgemischten Gruppen: somit insgesamt 190.077 ErzieherInnen. Tabelle 22 stellt dar, wie sich diese Arbeitskräfte auf die einzelnen Bereiche und auf Leitungskräfte und Zweitkräfte verteilen.

Tabelle 22: Aufteilung der ErzieherInnen mit fachspezifischen Aufgaben im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen nach Arbeitsbereichen

Aufgaben		Anzahl der ErzieherInnen
Kindergarten	Gruppenleitung	98.379
	Zweitkraft	43.645
Arbeitsbereich Leitung		15.640
Behinderte Kinder		5.686
Altersgemischte Gruppen[1]	Gruppenleitung	18.435
	Zweitkraft	8.292
Summe der ErzieherInnen		ca. 190.000

1 Zahl der ErzieherInnen in altersgemischten Gruppen, die Drei- bis Sechseinhalbjährigen betreuen.

Die Gesamtzahl der ErzieherInnen beträgt 208.000, davon arbeiten 190.077 im Bereich der Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen. Der Quotient der Gesamtanzahl der ErzieherInnen und des für den Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen relevanten Anteils kann als Reduktionsfaktor betrachtet

werden, mit dem auf die Anzahl der ErzieherInnen geschlossen werden kann. Er beträgt 190.077/208.000 (d.h. 91,4 %). Damit haben wir einen Faktor, mit dem der Anteil der im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen eingesetzten Ressourcen geschätzt werden kann. Das heißt: Wenn nun Zahlen über den gesamten Personaleinsatz von ErzieherInnen im Hort-, Krippen- und Kindergartenbereich vorhanden sind, in denen der Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen nicht gesondert ausgewiesen ist, dann kann mittels des Reduktionsfaktors von 91,4 % auf den Teil derer geschlossen, die in diesem Bereich arbeiten. Ein anderes Beispiel stellt die Arbeitszeit dar: Wenn sich die Gesamtarbeitszeit aller ErzieherInnen ermitteln lässt, dann kann mit dem Reduktionsfaktor diejenige Arbeitszeit abgeschätzt werden, die in den Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen fließt.

3.3.1.2 Ermittlung der Vollzeitäquivalente[34]

Die ErzieherInnen im Bereich der KiTas sind zu einem großen Teil Teilzeitkräfte. Würde man ausschließlich mit der Anzahl der Beschäftigten rechnen – etwa um die anfallenden Lohnkosten zu bestimmen –, dann ergäben sich dabei beträchtliche Verzerrungen. Deshalb ist nun im zweiten Schritt zu eruieren, wie hoch der Anteil der Teilzeitkräfte in den Kindertagesstätten ist und welche Vollzeitäquivalente hier bestimmt werden können. Die Teilzeitneigung bei ErzieherInnen ist bekanntermaßen recht hoch. Sie variiert jedoch zwischen Ost- und Westdeutschland. Diese Unterschiede werden von der Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst und dargestellt (StaBA 2004b, Teil III.18a/b).

Zunächst kann die Anzahl der wöchentlichen Arbeitsstunden in Ost- und Westdeutschland in den verschiedenen Arbeitsbereichen ermittelt werden. Daraus wiederum lässt sich ein Teilzeitfaktor für die Beschäftigung von ErzieherInnen errechnen. Tabelle 23 stellt das Ergebnis dieser Rechnung dar.

[34] Hier folgen wir im Wesentlichen einem Berechnungsvorschlag von Matthias Schilling, Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (E-Mail vom 23.11.2004).

Tabelle 23: Teilzeitfaktor[1] für die Beschäftigten in den unterschiedlichen Arbeitsbereichen

Arbeitsbereich		Teilzeitfaktor
Kindergarten	Gruppenleitung	86,9
	Zweitkraft	77,0
Leitungskräfte		91,7
Behinderte Kinder		76,0
Kindergartenkinder in altersgemischten Gruppen	Gruppenleitung	86,7
	Zweitkraft	78,5

1 Um diesen Faktor muss die Anzahl der Arbeitskräfte reduziert werden, um auf die Anzahl der VZÄ im jeweiligen Arbeitsbereich zu kommen.

Wie sind diese Teilzeitfaktoren nun zu verstehen? Das soll an einem Beispiel erläutert werden. Aus Tabelle 23, entnehmen wir in der Zeile „Kindergarten" für die Gruppenleitung einen Teilzeitfaktor von 86,9 %. Das bedeutet, dass sich eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 86,9 % für eine Gruppenleitungskraft im Kindergarten, also 38,5 Stunden mal 86,9 %, somit 33 Stunden ergibt. Überträgt man diese Teilzeitquoten auf die Angaben über die Anzahl der ErzieherInnen in den einzelnen Arbeitsbereichen, so lässt sich die Anzahl der kalkulatorischen Vollzeitstellen, sogenannte Vollzeitäquivalente (VZÄ), schätzen.

Die Vollzeitäquivalente werden berechnet, indem die geleisteten Arbeitsstunden mit den für eine Vollzeitstelle zu leistenden Arbeitsstunden verglichen werden. Diese Berechnung erfolgt getrennt für West- und Ostdeutschland, weil hier jeweils die Vollzeitstellen unterschiedlich definiert sind (West: 38,5 Stunden, Ost: 40 Stunden). Die Rechnung liefert das in Tabelle 24 dargestellte Ergebnis.

Tabelle 24: Berechnung der Vollzeitäquivalente für die Beschäftigung im Kindergartenbereich in Ost- und Westdeutschland

Territorium	Kategorien	Summe der Beschäftigten aller Arbeitsbereiche (inkl. Hort und Krippen)	Gruppenleitung im Arbeitsbereich Kindergartenerziehung	Zweit-/Ergänzungskraft im Arbeitsbereich Kindergartenerziehung	Gruppenleitung im Arbeitsbereich Erziehung in altersgemischten Gruppen	Zweit-/Ergänzungskraft im Arbeitsbereich Erziehung in altersgemischten Gruppen	Beschäftigte im Arbeitsbereich Betreuung behinderter Kinder und Jugendlicher	Beschäftigte im Arbeitsbereich Leitung
West	Anzahl der Stunden	9.555.679	3.074.866	3.064.609	632.599	611.097	269.513	583.756
	Wochenarbeitszeit	38,5	38,5	38,5	38,5	38,5	38,5	38,5
	Vollzeitäquivalent	248.199	79.867	79.600	16.431	15.873	7.000	15.162
	Beschäftigte Personen insgesamt	308.882	91.130	103.319	18.283	20.069	9.443	16.365
Ost	Anzahl der Stunden	2.251.107	497.490	110.613	510.128	126.811	95.141	114.793
	Wochenarbeitszeit	40	40	40	40	40	40	40
	Vollzeitäquivalent	56.278	12.437	2.765	12.753	3.170	2.379	2.870
	Beschäftigte Personen insgesamt	70.841	15.071	3.642	15.389	4.190	2.900	3.293

Die Berechnung in Tabelle 24 sei hier beispielhaft für den Fall „Ost" erläutert: In der Zeile „Anzahl der Stunden" sind 2.251.107 Arbeitsstunden für alle Arbeitsbereiche erfasst. Die Wochenarbeitszeit pro VZÄ steht in der Zeile darunter (in Ostdeutschland 40 Stunden). Die insgesamt geleistete Arbeitszeit wird nun geteilt durch die Wochenarbeitszeit pro VZÄ von 40 Stunden, also: 2.251.107 geteilt durch 40 Stunden je Woche und VZÄ; daraus ergibt sich die Anzahl der VZÄ, der die Anzahl der geleisteten Stunden entspricht zu 56.278 VZÄ. Insgesamt sind aber 70.841 Personen beschäftigt. Analog wird für die einzelnen Arbeitsbereiche, die in den anderen Spalten dargestellt sind, vorgegangen.

Die gesamtdeutschen Teilzeitquoten für die verschiedenen Arbeitsbereiche werden folgendermaßen ermittelt (vgl. Tabelle 25): Die Anzahl der ErzieherInnen Ost und West werden summiert, und die Anzahl der VZÄ Ost und West werden ebenfalls summiert. Die Ergebnisse dieser Summierung stellen die gesamtdeutsche Summe der Anzahl der ErzieherInnen (Spalte 2) und der Anzahl der VZÄ (Spalte 3) dar. Nun ist noch der jeweilige Teilzeitquotient zu ermitteln. Dazu werden jeweils die gesamtdeutschen Werte der Anzahl der VZÄ und der Beschäftigten (Vollzeit und Teilzeit) miteinander durch Division (VZÄ geteilt durch Stellen) in Beziehung gesetzt und bilden so den gesamtdeutschen Teilzeitquotienten (Spalte 4). Tabelle 25 zeigt, welcher gesamtdeutsche Teilzeitquotient für alle Arbeitsbereiche sich daraus ergibt.

Tabelle 25: Teilzeitquote der ErzieherInnen in Deutschland

	ErzieherInnen in Deutschland	VZÄ in Deutschland	Teilzeitquoten[1] insgesamt (Zeile 1) und nach Arbeitsbereichen (restliche Zeilen)
Summe der Beschäftigten aller Arbeitsbereiche (inkl. Hort und Krippen)	379.723	304.477	80,2
Gruppenleitung im Arbeitsbereich Kindergartenerziehung	106.201	92.304	86,9
Zweit-/Ergänzungskraft im Arbeitsbereich Kindergartenerziehung	106.961	82.366	77,0
Gruppenleitung im Arbeitsbereich Erziehung in altersgemischten Gruppen	33.672	29.184	86,7
Zweit-/Ergänzungskraft im Arbeitsbereich Erziehung in altersgemischten Gruppen	24.259	19.043	78,5
Beschäftigte im Arbeitsbereich Betreuung behinderter Kinder und Jugendlicher	12.343	9.379	76,0
Beschäftigte im Arbeitsbereich Leitung	19.658	18.032	91,7

1 Anzahl der VZÄ durch die Anzahl der ErzieherInnen in Deutschland mal 100.

Wenn man nun diese Teilzeitquoten auf die von uns ermittelte Anzahl von ErzieherInnen nach Arbeitsbereichen für die Drei- bis Sechseinhalbjährigen anwendet, so erhält man die Anzahl der VZÄ im Bereich der Betreuung dieser Altersgruppe. Diese Operation ist in Tabelle 26 dargestellt.

Tabelle 26: Vollzeitäquivalente der Betreuungskräfte im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen

Arbeitsbereich	Betreuung im Kindergartenbereich		Freigestellte Leitungskräfte	Betreuung von Behinderten	Anteil der Erzieher Innen in altersgemischten Gruppen, die 3- bis 6,5-Jährige betreuen		**Summe der Erzieher Innen**
Funktion	Gruppenleitung	Zweitkraft	Gruppenleitung		Gruppenleitung	Zweitkraft	
Erzieher Innen mit fachspezifischen Aufgaben	98.379	43.645	15.640	5.686	18.435	8.292	190.077 ErzieherInnen arbeiten in allen Arbeitsbereichen
Teilzeitfaktor	Viele Arbeitskräfte arbeiten nur auf Teilzeitbasis. Um diese Teilzeitstellen in Vollzeitstellen umzurechnen, müssen die Stellen mit dem Teilzeitfaktor multipliziert werden. D. h. auf diesen Faktor muss die Anzahl der Arbeitskräfte reduziert werden, um auf die Anzahl der VZÄ im jeweiligen Arbeitsbereich zu kommen.						Diese ErzieherInnen arbeiten zu einem erheblichen Anteil Teilzeit. Der hier dargestellte Teilzeitfaktor gibt an, wie viel Prozent einer Vollzeitstelle von einer kalkulatorischen Durchschnittsbeschäftigten besetzt werden.
	86,9 %	77,0 %	91,7 %	76,0 %	86,7 %	78,5 %	
Anzahl der Vollzeitäquivalente u. Teilzeitfaktor	**85.505**	**33.609**	**14.347**	**4.321**	**15.978**	**6.509**	
	Die ca. 190.000 ErzieherInnen entsprechen 160.269 VZÄ im Bereich der Betreuung von 3- bis 6,5-Jährigen. Der durchschnittliche Teilzeitfaktor beträgt 160,269 geteilt durch 190.077 = 0,84 oder 84 %.						

Als Fazit dieser Berechnungen lässt sich ziehen:

- Von den 208.000 ErzieherInnen, die in Kindertagesstätten beschäftigt sind, lassen sich 190.000 als diejenigen ErzieherInnen identifizieren, die im Bereich der Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen arbeiten. Daraus ergibt sich ein Reduktionsfaktor von 0,91, mit dem im Folgenden die Alters-

struktur der Beschäftigten berechnet wird (vgl. Abschnitt 3.3.1.3, Tabelle 28).

- Die 190.000 ErzieherInnen, die im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen arbeiten, sind zum großen Teil als Teilzeitarbeitskräfte tätig. Wenn man diese Teilzeitarbeitsstellen in kalkulatorische Vollzeitstellen, sogenannte Vollzeitäquivalente (VZÄ), umrechnet, so kommt man unter Berücksichtigung der unterschiedlichen wöchentlichen Arbeitszeiten in West- und Ostdeutschland auf eine Zahl von 160.000 Vollzeitäquivalenten. Daraus ergibt sich ein Teilzeitfaktor, mittels dessen im Folgenden die Altersstruktur der VZÄ berechnet wird: 0,84 (vgl. Abschnitt 3.3.1.3).

3.3.1.3 Altersstruktur

Eine Berechnung der Altersstruktur wird aus zwei Gründen benötigt. Erstens lassen sich auf dieser Grundlage die Verrentungen prognostizieren. Diese Prognose ist wesentlich für die Abschätzung des Ersatzbedarfs, mithin der Neueinstellungen. Zweitens ist das Entlohnungsniveau nach BAT wesentlich von den Dienstaltersstufen (bzw. künftig den Beschäftigungszeiten[35]) abhängig. Da unterschiedliche Dienstaltersstufen nach BAT innerhalb gleicher Vergütungsgruppen voneinander abweichende Gehaltszahlungen bewirken, verursachen Neueinstellungen jüngerer Fachkräfte geringere Lohnkosten. Höhere Eingruppierungen infolge höherer Qualifikation würden mithin erst mittelfristig und sukzessive zu höheren Lohnkosten pro Beschäftigter/Beschäftigtem führen.

Für die Beschäftigten aller KiTas (also inklusive der Krippen, Horte und gemischten Einrichtungen) sind die Anteile derjenigen bekannt, die im Bereich der Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen und im Bereich der altersgemischten Gruppen arbeiten: Insgesamt sind 242.417 ErzieherInnen in KiTas, davon 208.486 im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen und in altersgemischten Gruppen beschäftigt. Das entspricht einem Anteil von 86 %. Die exakte Altersstruktur für diese Untergruppe ist nicht erfasst; sie liegt nur für die Gruppe aller ErzieherInnen vor (StaBA 2004b, Teil III.1 13). Sie ist der ersten Spalte der Tabelle 27 zu entnehmen. Um die Altersstruktur für den Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen sowie der altersgemischten Gruppen zu erhalten, vermindern wir nun die einzelnen Altersgruppen gemäß des

[35] Die vorliegende Darstellung basiert auf den 2004, zum Zeitpunkt der Berechnung, gültigen BAT-Regelungen. Der BAT ist derzeit in Auflösung begriffen. Bund und Kommunen bezahlen ihre Beschäftigten mittlerweile nach einem anderen Tarifwerk, in dem es die herkömmlichen Dienstaltersstufen nicht mehr gibt. Zum Zeitpunkt der Berechnungen war noch nicht vorauszusehen, wohin die tarifliche Entwicklung gehen wird. Da aber auch in dem neuen Tarifwerk das individuelle Gehaltsniveau der bereits Beschäftigten durch entsprechende Anpassungsfaktoren gleich gehalten wird, beschreiben die hier angestellten Berechnungen von Personalkosten auch unter den neuen Bedingungen den Umfang des Kostenblocks. Weitergehende Zukunftsprojektionen können erst auf Grundlage der noch zu verhandelnden Entgeltordnung angestellt werden.

Reduktionsfaktors von 86 % und erhalten so die Altersstruktur für diese Untergruppe (vgl. Tabelle 27).

Tabelle 27: Anzahl aller ErzieherInnen nach Altersgruppen

		Alle Beschäftigten	Reduktionsfaktor für den Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen und altersgemischte Gruppen	Beschäftigte im Bereich altersgemischte Gruppen und im Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen
Insgesamt		242.417	86 %	208.486
davon im Alter von ... bis unter ... Jahren	unter 20	220	86 %	189
	20 – 25	23.199	86 %	19.952
	25 – 30	30.472	86 %	26.207
	30 – 35	30.034	86 %	25.830
	35 – 40	40.065	86 %	34.457
	40 – 45	42.393	86 %	36.459
	45 – 50	40.199	86 %	34.572
	50 – 55	22.029	86 %	18.946
	55 – 60	11.794	86 %	10.143
	60 – 65	1.891	86 %	1.626
	65 u. mehr	121	86 %	104

Um nun die Beschäftigten in der Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen ohne diejenigen Beschäftigten in altersgemischten Gruppen, die Hort- oder Krippenkinder betreuen, zu berechnen, greifen wir auf den Reduktionsfaktor aus dem vorangegangen Kapitel (3.3.1.2) zurück. Dort wurde ein Reduktionsfaktor von 91,17 % ermittelt, d.h. die Gruppe der Beschäftigten im Bereich der Betreuung von Drei- bis Sechseinhalbjährigen ist ca. 9 % kleiner als die Gruppe inklusive der altersgemischten Gruppen. Diese Reduktion wird nun auf die Altersverteilung übertragen. Die Tabelle 28 stellt das Ergebnis dieser Operation dar.

Tabelle 28: Anzahl der ErzieherInnen für den Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen nach Altersgruppen

		Alle Beschäftigten im Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen und in altersgemischten Gruppen	mal Faktor für den Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen	Alle Beschäftigten im Bereich der Betreuung der 3- bis 6,5-Jährigen nach Altersgruppen
Insgesamt		208.486	91,17 %	190.077
davon im Alter von ... Jahren	unter 20	189	91,17 %	173
	20 bis unter 25	19.952	91,17 %	18.190
	25 bis unter 30	26.207	91,17 %	23.893
	30 bis unter 35	25.830	91,17 %	23.549
	35 bis unter 40	34.457	91,17 %	31.415
	40 bis unter 45	36.459	91,17 %	33.240
	45 bis unter 50	34.572	91,17 %	31.519
	50 bis unter 55	18.946	91,17 %	17.272
	55 bis unter 60	10.143	91,17 %	9.248
	60 bis unter 65	1.626	91,17 %	1.483
	65 u. mehr	104	91,17 %	95

Viele dieser Arbeitskräfte arbeiten jedoch nur Teilzeit. Mittels des in 3.3.1.2 berechneten *Teilzeitfaktors* von 84,32 % wird die Anzahl der Vollzeitäquivalente bestimmt. Dies wird nun auf die Altersgruppen übertragen (vgl. Tabelle 29).

Tabelle 29: VZÄ (Vollzeitäquivalente) für den Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen nach Altersgruppen

		Alle Beschäftigte nach Altersgruppen im Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen (Vollzeit u. Teilzeit)	mal Teilzeitfaktor für den Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen	VZÄ für den Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen
Insgesamt		190.077	84,32 %	160.268
davon im Alter von ... Jahren	unter 20	173	84,32 %	145
	20 bis unter 25	18.190	84,32 %	15.337
	25 bis unter 30	23.893	84,32 %	20.146
	30 bis unter 35	23.549	84,32 %	19.856
	35 bis unter 40	31.415	84,32 %	26.488
	40 bis unter 45	33.240	84,32 %	28.027
	45 bis unter 50	31.519	84,32 %	26.577
	50 bis unter 55	17.272	84,32 %	14.564
	55 bis unter 60	9.248	84,32 %	7.797
	60 bis unter 65	1.483	84,32 %	1.250
	65 u. mehr	95	84,32 %	79

Im Rahmen der vorliegenden Berechnung werden allerdings kleinere Altersgruppen benötigt, als sie die Kinder- und Jugendhilfestatistik anbietet. Deshalb werden die Altersgruppen der ErzieherInnen aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik jeweils hälftig geteilt, d.h. aus der Gruppe der 20- bis unter 25-Jährigen werden zwei Gruppen: eine der 20- bis unter 22,5-Jährigen und eine der 22,5- bis unter 25-Jährigen mit jeweils der Hälfte der VZÄ der Gruppe (also hier 15.337 = 7.668,5; gerundet 7.669 Personen). So ergibt sich folgendes Alterstableau für das Jahr 2002 (vgl. Tabelle 30):

Tabelle 30: Altersstruktur der ErzieherInnen (2002): Alterstableau für die Kosten-Berechnungen

Altersgruppe (in Jahren)	VZÄ für den Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen
unter 20	145
20 bis unter 22,5	7.669
22,5 bis unter 25	7.669
25 bis unter 27,5	10.073
27,5 bis unter 30	10.073
30 bis unter 32,5	9.928
32,5 bis unter 35	9.928
35 bis unter 37,5	13.244
37,5 bis unter 40	13.244
40 bis unter 42,5	14.014
42,5 bis unter 45	14.014
45 bis unter 47,5	13.288
47,5 bis unter 50	13.288
50 bis unter 52,5	7.282
52,5 bis unter 55	7.282
55 bis unter 57,5	3.899
57,5 bis unter 60	3.899
60 bis unter 62,5	625
62,5 bis unter 65	625
65 Jahre und älter	79

Eine Fortschreibung dieses Alterstableaus ergibt die zukünftige Altersstruktur der ErzieherInnen. Damit können sowohl die Verrentungen wie die dienstaltersstufenabhängigen Vergütungen prognostiziert werden.

3.3.2 Aktuelle Personalkosten

Die Eingruppierung von ErzieherInnen erfolgte zu Beginn der Berufstätigkeit bisher in BAT VIb Fallgruppe 5, bei einer Tätigkeit mit besonders schwierigen fachlichen Tätigkeiten in BAT Vc Fallgruppe 5, und bei fachlich koordinierenden Aufgaben für mindestens drei Angestellte der Vergütungsgruppe Vc Fallgruppe 5 erfolgt eine Eingruppierung in BAT Vb Fallgruppe 4. Aufstiege waren möglich beim Einsatz für Grundtätigkeiten nach BAT Vc Fallgruppe 7 Zulage, bei fachlich schwierigen Aufgaben nach BAT Vb Fallgruppe 5 und bei koordinierenden Tätigkeiten nach BAT Vb Fallgruppe 4 Zulage.

Eingangs ist zu klären, wieweit diese Vergütungsmodalitäten tatsächlich überall angewandt werden. Davon ist abhängig, in welchem Maße die BAT-Vergütungssätze als Grundlage weiterer Berechnungen dienen können.

3.3.2.1 Vergütungen in unterschiedlichen KiTa-Trägerschaften

In Westdeutschland werden 64 % der Kindertagesstätten von freien Trägern unterhalten, folglich befinden sich 36 % in kommunaler Trägerschaft. In Ostdeutschland dagegen befinden sich die KiTas in öffentlicher Trägerschaft mit 60 % in der Überzahl (StaBA 2004a, S. 12). Zirka 80 % der freien Träger hielten sich an den BAT. Allerdings sei auch zu beobachten, dass freie Träger – die Verhandlungsführung hat die Liga der Spitzenverbände – bei Verhandlungen mit den Finanz- und Jugendministerien der Länder[36] zunehmend zwar BAT-Lohnkosten in Rechnung stellten, jedoch weniger (z.B. kein Weihnachtsgeld) zahlen.[37]

Zugleich gibt es Indizien dafür, dass private Träger nicht zwingend weniger kostenintensiv für die öffentliche Hand sind, sondern auch teurer sein können. So ergab eine Prüfung des Hessischen Landesrechnungshofes, dass kirchlich geführte Kindergärten „höhere Gesamtkosten je belegtem Kindergartenplatz aufweisen als kommunal geführte Einrichtungen". Es sei deutlich geworden, „dass ein wirtschaftlich geführter gemeindlicher Kindergarten für die Haushaltskosten günstiger sein kann als der Zuschuss an einen freien Träger mit weniger strengen Wirtschaftlichkeitsmaßstäben". Überdies zeige sich, dass freie Träger versuchten, ihren Eigenanteil bei der Tagesstättenfinanzierung drastisch zu Lasten der Gemeinden zu reduzieren. In vielen Gemeinden seien die Verwaltungen nicht in der Lage, der Verhandlungsmacht der freien Träger adäquat zu begegnen. Mit der Drohung, den Betrieb der Einrichtung einzustellen, so dass die Aufgabe an die Gemeinde zurückfällt, ließen sich den Kommunen die Zugeständnisse abringen (Rechnungshof Hessen 1999).

Dagegen verweist der Paritätische Wohlfahrtsverband darauf, dass seine Mitglieder gemäß den Fördergrundsätzen an das Besserstellungsverbot gebunden sind. Würden sie ihr Personal besser stellen als das Personal bei öffentlichen Trägern, liefen sie Gefahr, erhöhte Fördersätze (finanzschwache Träger 91 %, Elterninitiativen 96 %) zu verlieren. In der Regel werde daher „in Anlehnung an das Zahlenwerk des BAT gezahlt".[38] Ähnliche Auskünfte erteilt das Diakonische Werk der EKD.[39]

Für die öffentliche Hand jedoch ist es im Prinzip belanglos, welche internen Vergütungsmodalitäten die freien Träger anwenden, sofern die BAT-Vergütungen zur Grundlage vertraglicher Vereinbarungen werden: Die öffentlich anfallenden Kosten entsprechen dann dem BAT. Im Normalfall zahlt die öffentliche Hand zwischen 85 % und 90 % der Gesamtkosten von Kindertages-

[36] Die Finanzierungsbeziehung ist so gestaltet, dass das jeweilige Land mit den Spitzenverbänden verhandelt und dann Kostenpauschalen an die Kommunen gibt.

[37] Auskunft Norbert Hocke, Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Gespräch am 29.4.2004, Berlin.

[38] Auskunft Paritätischer Wohlfahrtsverband (Martin Künstler), E-Mail vom 10.8.2004.

[39] Diakonisches Werk der EKD, Zentrum Familie, Integration, Bildung und Armut (Doris Beneke, Referentin für Kindertageseinrichtungen und Geschäftsführerin der Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder), E-Mail vom 3.9.2004.

stätten in freier Trägerschaft, bei den o.g. finanzschwachen Trägern 91 %–96 %.

Für unsere Berechnungen sind zudem nicht die Zuschüsse an freie Träger an sich maßgeblich. Vielmehr geht es hier lediglich um etwaige Differenzen dieser Zuschüsse zu den in öffentlichen Einrichtungen anfallenden Personalkosten, die sich ergeben würden, wenn es zu einer Anhebung der ErzieherInnen-Vergütung infolge von Höherqualifikationen kommt. Da die Personalkosten über 80 % der Gesamtkosten einer Kindertagesstätte betragen, machen die Sachkosten innerhalb der öffentlichen Zuschüsse an die freien Träger einen entsprechend geringen Umfang aus. Die absolute Dominanz der Personalkosten innerhalb dieser Zuschüsse bewirken, dass die Kostenunterschiede zwischen öffentlich und frei getragenen Einrichtungen, die sich für die öffentliche Hand aus etwaigen Höhergruppierungen ergeben würden, nicht allzu groß sind. Daher können wir im Weiteren vereinfachend davon ausgehen, dass für die öffentliche Hand unabhängig von KiTa-Trägerschaften flächendeckend die gleichen Vergütungsdifferenzen anfallen, entweder direkt in den kommunalen Kindereinrichtungen oder indirekt über Zuschüsse an freie Träger.

3.3.2.2 Gesamtpersonalkosten

Die gegenwärtigen Lohnkosten in den Kindertagesstätten werden ermittelt durch Multiplikation des Tariflohns nach BAT je Altersgruppe mit dem Alterstableau der ErzieherInnen, das auf der Basis der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes errechnet (2003a) wurde.

ErzieherInnen wurden bislang in die Vergütungsgruppe VI eingruppiert. Nach drei Jahren wurden sie in die Vc höher gruppiert und erhielten nach weiteren 4 Jahren eine Bewährungszulage (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft [GEW] 2004, S. 34). Jede Alterskohorte in unserem Alterstableau erhält jeweils die Vergütung der nächsthöheren Lebensaltersstufe. Als Kosten fallen für die öffentliche Hand zusätzlich die Arbeitgeberanteile der Beiträge zur Sozialversicherung an (ca. 21 %).

Tabelle 31: Berechnung der aktuellen Gesamtpersonalkosten für ErzieherInnen im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen bundesweit

Altersgruppe (in Jahren)	VZÄ für den Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen	Jahresgehalt nach Tab. 35 (in €)	Personalkosten nach Altersgruppen im Jahr 2002 (in €)
unter 20	145	k.A.	k.A.
20 bis unter 22,5	7.669	29.992,05	230.002.139
22,5 bis unter 25	7.669	30.302,10	232.379.841
25 bis unter 27,5	10.073	31.537,41	317.675.296
27,5 bis unter 30	10.073	32.759,69	329.987.282
30 bis unter 32,5	9.928	38.395,83	381.200.705
32,5 bis unter 35	9.928	39.452,36	391.690.125
35 bis unter 37,5	13.244	40.565,61	537.253.950
37,5 bis unter 40	13.244	41.678,70	551.995.797
40 bis unter 42,5	14.014	42.792,10	599.672.606
42,5 bis unter 45	14.014	43.905,35	615.273.278
45 bis unter 47,5	13.288	44.897,47	596.614.189
47,5 bis unter 50	13.288	44.897,47	596.614.189
50 bis unter 52,5	7.282	44.897,47	326.943.804
52,5 bis unter 55	7.282	44.897,47	326.943.804
55 bis unter 57,5	3.899	44.897,47	175.040.865
57,5 bis unter 60	3.899	44.897,47	175.040.865
60 bis unter 62,5	625	44.897,47	28.065.311
62,5 bis unter 65	625	44.897,47	28.065.311
65 Jahre und älter	79	k.A.	k.A.
Summe			6.440.459.357,55

3.3.3 Künftiger Beschäftigungsumfang

Um die Entwicklung des ErzieherInnen-Bedarfs prognostizieren zu können, muss eine elementare Grundannahme getroffen werden: Die Anzahl der ErzieherInnen wird sich analog zur zurückgehenden Kinderzahl entwickeln. Die rechnerische Anpassung erfolgt dabei in unserem nachfolgenden Modell jeweils sofort, so dass die Anzahl der ErzieherInnen jeweils zum nächsten Datenpunkt (nach 2,5 Jahren) entsprechend der Anzahl der vorhandenen Kinder im Alter zwischen drei und sechseinhalb Jahren angepasst wird.[40]

[40] Hierbei wird es deutliche regionale Unterschiede geben (vgl. dazu auch Abschnitt 3.3.3.3), so dass hier zunächst nicht flächendeckende Massenentlassungen unterstellt werden. Im Übrigen ist dort, wo über die normale Fluktuation hinausgehender Personalabbau nötig sein wird, damit zu rechnen, dass zwei Ausweichstrategien gewählt werden: zum einen die Steigerung des Anteils der Teilzeitarbeit – ein insbesondere in Ostdeutschland in den letzten 15 Jahren vielfach zu beobachtendes kollektives Solidarverhalten –; zum anderen das Ausweichen in benachbarte Einsatzfelder, etwa Horte, bzw. das Wechseln des Berufsfeldes.

Die Annahme, dass sich die Erzieherinnenzahl analog zur Kinderzahl entwickeln wird, hat Implikationen: Qualitativ wünschbare Entwicklungen wie die Verbesserung von Betreuungsrelationen oder die Ausweitung der Betreuungsstunden können an dieser Stelle nicht in die Berechnungen einbezogen werden. Sie erfordern politische Entscheidungen unabhängig von derjenigen über die Anhebung des Ausbildungslevels der ErzieherInnen, und das Ergebnis der vorzuschaltenden politischen Debatte kann hier nicht seriös in seinen personalbedarfsspezifischen Auswirkungen vorweggenommen werden. Es ist also zu beachten, dass unserer prognostischen Berechnung folgende Annahmen zu Grunde liegen:

- Die Betreuungsrelationen in den KiTas bleiben gleich.
- Die betreute Gruppe der Drei- bis Sechseinhalbjährigen bleibt die absolut dominante Gruppe unter den betreuten Kindern zwischen 0 und 10 Jahren (einige Einrichtungen sind kombinierte Kindergärten, Krippen und Horte; die Platz-Kind-Relation liegt bei Krippen- und bei Hortplätzen gesamtdeutsch bei 9 % [StaBA 2004a, S. 27]; dagegen besteht im Bereich der Kindergartenkinder eine gesamtdeutsche Platz-Kind-Relation von 90 % [ebd., S. 29]).
- Die Betreuungsmöglichkeiten im Krippen- und Hortbereich werden nicht ausgeweitet.
- Aus dem Trend einer steigenden Erwerbstätigkeitsneigung von Frauen werden keine weitergehenden Schlussfolgerungen gezogen.

Die Berechnung ist dargestellt in Tabelle 32. Dabei ist das Thema des ersten Abschnitts (Zeile 2–14) der kinderzahlabhängige ErzieherInnen-Bedarf, während der nächste Abschnitt (Zeile 17–38) die Berechnung des Alterstableaus der ErzieherInnen enthält. Im Einzelnen:

Zeile 0 zeigt die Jahre an. Dabei werden jeweils Abstände von 2 bzw. 3 Jahren gewählt, weil die Daten über das Alter der ErzieherInnen in Altersgruppen von 5 Jahren (also 20–25 etc.) vorlagen und wir aus diesen Daten durch die Teilung der Gruppen in jeweils zwei Teile Altersgruppen im Abstand von je 2,5 Jahren konstruiert haben. Startpunkt ist das Jahr 2002, weil unsere Daten über das Alter der ErzieherInnen wie auch die Daten aus der Bevölkerungsvorausberechnung 2002 beginnen (StaBA 2003a).

3.3.3.1 Kinderzahlabhängiger ErzieherInnen-Bedarf

Die *Zeilen 2 und 3* in Tabelle 32 zeigen die Anzahl der Kinder der Altersgruppe drei bis sechseinhalb Jahre (je einschließlich) in Westdeutschland und Berlin (Zeile 2) sowie Ostdeutschland ohne Berlin (Zeile 3) entsprechend des Szenarios 5 der Bevölkerungsvorausberechnung (ebd.). Die Summe aus beiden Zeilen (Zeile 2 plus Zeile 3 = Zeile 4) zeigt somit die Anzahl aller drei- bis sechseinhalbjährigen Kinder in Deutschland.

Die nächsten beiden Zeilen bilden die relative Entwicklung der Kinderzahlen ab, um einen Vergleich der absoluten Entwicklung und Geschwindigkeit der Abnahme gemäß unseren Daten zu ermöglichen. Die *Zeile 5* („%-Veränderung zum Vorjahr") zeigt die Entwicklung der Kinderzahl zum jeweiligen vorherigen Datenpunkt (d.h. beim Jahr 2007 die Entwicklung zu 2005) und gibt damit an, in welchem Ausmaß bzw. wie schnell die Kinderzahl zwischen zwei Datenpunkten (also im Zeitraum von 2,5 Jahren) ab- oder zunimmt.

Ergebnis: Nach einer dramatischen Abnahme in der unmittelbaren Zukunft bis 2010 verlangsamt sich der Trend nach unten bis 2012 und kippt dann zugunsten einer minimalen Zunahme der Kinderzahl bis 2020. Danach dreht sich der Trend wieder um, und es kommt zu einer Beschleunigung der Abnahme der Kinderzahl bis 2030.

Die *Zeile 6* („%-Veränderung zu 2002") zeigt den jeweiligen Stand der Veränderung der Kinderzahl im Alter von drei bis sechseinhalb Jahren bezogen auf das Basisjahr 2002: Danach ist in den nächsten Jahren bis 2012 eine Abnahme um 11,9 % zu erwarten, woraufhin dann das Niveau vorerst stabil bleibt. Ab 2025 (minus 13,6 % gegenüber 2002) setzt sich der Trend nach unten wieder deutlich fort, und die Kinderzahl sinkt bis 2030 auf einen gegenüber 2002 fast um 18 % niedrigeren Wert.

Tabelle 32: Berechnung der künftigen Altersstruktur der ErzieherInnnen (bis 2030)

Zeilen-Nr.		Altersgruppe (in Jahren)	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020	2022	2025	2027	2030
Gesamtbedarf an ErzieherInnen gemäß Kinderzahl (in VZÄ)														
2	Berechnung der Anzahl der Kinder gemäß der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2002 – als Basis wurde die Variante 5 verwendet.	3- bis 6,5-Jährige West mit Berlin (in 1.000)	2.469,6	2.317	2.225,7	2.140	2.112,55	2.112,2	2.126,3	2.148,55	2.154	2.139,15	2.111,2	2.048,55
3		3- bis 6,5-Jährige Ost ohne Berlin (in 1.000)	324,8	339,4	333,7	341,3	348,7	355,4	348,6	327,1	307,6	274,4	257,4	245,2
4		3- bis 6,5-Jährige Summe Ost und West (in 1.000)	2.794,4	2.656,4	2.559,4	2.481,3	2.461,3	2.467,6	2.474,9	2.475,6	2.461,6	2.413,5	2.368,6	2.293,7
5		%-Veränderung zum Vorjahr	k.A.[1]	-4,9 %	-3,7 %	-3,1 %	-0,8 %	0,3 %	0,3 %	0,0 %	-0,6 %	-2,0 %	-1,9 %	-3,2 %
6		%-Veränderung zu 2002	k.A.[1]	-4,9 %	-8,4 %	-11,2 %	-11,9 %	-11,7 %	-11,4 %	-11,4 %	-11,9 %	-13,6 %	-15,2 %	-17,9 %
7		ErzieherInnen proportional – gemäß Entwicklung 3- bis 6,5-Jährige	160.189	152.278	146.718	142.241	141.091	141.455	141.871	141.914	141.111	138.354	135.777	131.486

Zeilen-Nr.		Altersgruppe (in Jahren)	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020	2022	2025	2027	2030
Anpassungsbedarf (Abbau, Aufstockung des Personalbestandes in VZÄ)														
8	Berechnung des „Anpassungsbedarfs" (Zeile 11), d.h. die Notwendigkeit zur Aufstockung oder zum Abbau von Personal zur Anpassung an die Zahl der Kinder. Der Wert ergibt sich aus dem Wert aus der Zeile 7 „ErzieherInnen proportional" minus den um „Verrentung" (Zeile 8) sowie die Anpassung der Vorperiode (Zeile 10) selbst verminderten „Bestand" der Vorperiode (Zeile 11).	Summe der Verrentungen der Gruppe ab 57,5 und ab 65 J. (mit Erreichen des Alters von 65 Jahren – siehe Zeile 38)		3.884	3.801	6.519	6.511	11.893	11.893	13.384	13.384	12.867	12.867	10.057
9		Notwendige Anpassung, um den Wert der Anzahl gemäß Kindern zu erreichen		0	4.027	1.759	-2.042	-5.361	-12.257	-12.309	-13.427	-12.581	-10.110	-10.291
10		Bestand nach Abzügen (Anzahl der ErzieherInnen der Vorperiode minus Verrentungen)	160.189	156.305	148.477	140.199	135.730	129.198	129.562	128.487	128.530	128.244	125.486	125.720
11		Anpassungsbedarf (Differenz zwischen der benötigten Zahl an ErzieherInnen (Zeile 7) und dem Bestand nach Abzügen (Zeile 10)[2]		-4.027	-1.759	2.042	5.361	12.257	12.309	13.427	12.581	10.110	10.291	5.766

Zeilen-Nr.		Altersgruppe (in Jahren)	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020	2022	2025	2027	2030
12	Zeile 12–14 sind die Grundlage für die negative Anpassung der Anzahl der ErzieherInnen an die zurückgehenden Kinderzahlen	Negativer Anpassungsbedarf: (Übertragung aus Zeile 11)		4.027	1.759									
13		Faktor für die negative Anpassung		0,974	0,988	1,000								
14		Relative Abnahme des Personals durch negative Anpassung		2,6 %	1,2 %	0,0 %								
Errechnetes Alterstableu														
17	Erwerbstätige in der Betreuung der 3- bis 7-Jährigen in VZÄ (Vollzeitäquivalenten) nach Altersgruppen und Jahren. Die kursiv gesetzten Zahlen ab 2010 zeigen die Neueinstellungen, die nach Verrentung und Fluktuationsverlusten trotz abnehmender Kinderzahlen notwendig sind.	unter 20		0		0		0		0		0		0
18		20 bis unter 22,5	7.669		0	2.042	5.361	12.257	12.309	13.427	12.581	10.110	10.291	5.766
19		22,5 bis unter 25	7.669	7.472		0	2.042	5.361	12.257	12.309	13.427	12.581	10.110	10.291
20		25 bis unter 27,5	10.073	7.472	7.384		0	2.042	5.361	12.257	12.309	13.427	12.581	10.110
21		27,5 bis unter 30	10.073	9.814	7.384	7.384		0	2.042	5.361	12.257	12.309	13.427	12.581
22		30 bis unter 32,5	9.928	9.814	9.699	7.384	7.384		0	2.042	5.361	12.257	12.309	13.427
23		32,5 bis unter 35	9.928	9.673	9.699	9.699	7.384	7.384		0	2.042	5.361	12.257	12.309
24		35 bis unter 37,5	13.244	9.673	9.559	9.699	9.699	7.384	7.384		0	2.042	5.361	12.257
25		37,5 bis unter 40	13.244	12.904	9.559	9.559	9.699	9.699	7.384	7.384		0	2.042	5.361
26		40 bis unter 42,5	14.014	12.904	12.752	9.559	9.559	9.699	9.699	7.384	7.384		0	2.042
27		42,5 bis unter 45	14.014	13.654	12.752	12.752	9.559	9.559	9.699	9.699	7.384	7.384		0
28		45 bis unter 47,5	13.288	13.654	13.493	12.752	12.752	9.559	9.559	9.699	9.699	7.384	7.384	140
29		47,5 bis unter 50	13.288	12.947	13.493	13.493	12.752	12.752	9.559	9.559	9.699	9.699	7.384	7.384
30		50 bis unter 52,5	7.282	12.947	12.795	13.493	13.493	12.752	12.752	9.559	9.559	9.699	9.699	7.384
31		52,5 bis unter 55	7.282	7.095	12.795	12.795	13.493	13.493	12.752	12.752	9.559	9.559	9.699	9.699
32		55 bis unter 57,5	3.899	7.095	7.011	12.795	12.795	13.493	13.493	12.752	12.752	9.559	9.559	9.699

Zeilen-Nr.		Altersgruppe (in Jahren)	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020	2022	2025	2027	2030
33	Nach Auskunft der BFA liegt bei den sozialen Berufen mit der Nr. 8630 und 8640 der Systematik der Berufe das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei ca. 57,5 Jahren; dem entspricht auch das Bild der empirischen Altersverteilung 2002.[3]	57,5 bis unter 60	3.899	3.799	7.011	7.011	12.795	12.795	13.493	13.493	12.752	12.752	9.559	9.559
34		60 bis unter 62,5		608		1.093	1.093	1.995	1.995	2.103	2.103	1.988	1.988	1.490
35		62,5 bis unter 65		609		592	1.093	1.093	1.995	1.995	2.103	2.103	1.988	1.988
36		Diese Zeile gibt die Verrentung an: Eintrittsalter 57,5–60		3.275	3.199	5.918	5.918	10.800	10.800	11.389		10.764	10.764	8.069
37		Diese Zeile gibt die Verrentung an: Eintrittsalter 65			602		592	1.093	1.093	1.995		2.103	2.103	1.988
38		Summe der Verrentungen vor dem 65. Lebensjahr und ab dem 65. Lebensjahr		3.884	3.801	6.519	6.511	11.893	11.893	13.384	13.384	12.867	12.867	10.057

1 Der Betrachtungszeitraum beginnt 2002; daher gibt es hier keine Angaben.

2 Negative Zahlen geben notwendige Anpassungen nach unten (Reduzierungen) an, während positive Zahlen notwendige Anpassungen nach oben bedeuten (Aufstockungen).

3 Nach der Gruppe 57,5–60 geht die Anzahl der ErzieherInnen deutlich zurück, von 3.899 auf 625, das bedeutet einen Rückgang auf 16 %. Diese Altersverteilung bestätigt indirekt den Befund der BFA: Offenbar scheiden viele ErzieherInnen nach dem 57,5ten Lebensjahr aus dem Beruf aus, so dass sich die nächst ältere Altersgruppe als viel kleiner darstellt. Das dargestellte Ausscheiden scheint aber wiederum nicht alle ErzieherInnen zu betreffen, denn in unserer Altersverteilung finden sich auch ältere ErzieherInnen. Daher simulieren wir die Verrentung in unserem Modell folgendermaßen: Die Gruppe von 57,5–60 wird auf einen Umfang von 16 % reduziert, d.h. wir nehmen an, 84 % gehen in der Zeit zwischen 57 und 60 Jahren in Rente, beim folgenden Datenpunkt ist die Gruppe 57,5–60, die dann die neue Gruppe 60–62,5 darstellt, entsprechend um 84 % geschrumpft ist. Die restlichen 16 % verbleiben im Beruf und gehen mit 65 in Rente.

Zeile 7 zeigt, wie sich die Zahl der ErzieherInnen verhalten müsste, wenn sie ohne Verzögerung der Anzahl der Kinder angepasst werden würde. Diese Zahl errechnet sich aus dem Bestand an ErzieherInnen, die 2002 in KiTas arbeiten, und der prognostizierten Anzahl der Kinder laut Bevölkerungsvorausberechnung.[41] Das heißt: Der jeweils nächste Wert zeigt die Anzahl der zum folgenden Jahr benötigten ErzieherInnen entsprechend der Kinderzahl (somit verhält sich die Dynamik und der Bestand der benötigten ErzieherInnen genauso wie die Anzahl der Kinder – also analog zu *Zeile 5 und 6* und den Ausführungen dazu bei der Kinderzahl).

Gemäß der Entwicklung der Kinderzahl müsste die Anzahl der ErzieherInnen folgendermaßen angepasst werden: Nach einer dramatischen Anpassung der Anzahl der ErzieherInnen nach unten in der unmittelbaren Zukunft bis 2010 verlangsamt sich der negative Trend bis 2012 und kippt dann zugunsten einer minimalen positiven Anpassung der Anzahl der ErzieherInnen bis 2017. Danach dreht sich der Trend wieder um und gemäß der Beschleunigung der Abnahme der Kinderzahl bis 2030 müsste die Anzahl der ErzieherInnen ebenfalls beschleunigt nach unten angepasst werden.

3.3.3.2 Altersstruktur der ErzieherInnen, Verrentungen und Ersatzbedarf

Im nächsten Abschnitt geht es um die Berechnung des Alterstableaus für ErzieherInnen bis 2030.

Zeile 8 („Verrentung") in Tabelle 32 zeigt an, wie viele der beschäftigten ErzieherInnen zum jeweiligen Zeitpunkt aus dem Berufsleben ausscheiden und in Rente gehen. Diese Zahl kann aus dem uns vorliegenden Tableau zur Altersstruktur ermittelt werden: Die heute 62,5-Jährigen wären in 2,5 Jahren alle in Rente. Damit ergibt sich für den Datenpunkt 2007 die Anzahl der in Rente gegangenen Arbeitskräfte.

Nach Auskunft der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) liegt bei den sozialen Berufen mit der Nr. 863 und 864 der Systematik der Berufe das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei ca. 57,5 Jahren (BfA o.J.). Das dargestellte Ausscheiden betrifft aber natürlich nicht alle ErzieherInnen, denn es handelt sich um einen Durchschnittswert. Um die zukünftige Altersstruktur realistisch zu prognostizieren, muss das Verrentungsgeschehen simuliert werden. Dafür greifen wir auf die empirische Altersverteilung der ErzieherInnen aus der Jugendhilfestatistik im Jahr 2002 zurück.

Nach der Gruppe 57,5 bis unter 60 Jahre geht die Anzahl der ErzieherInnen dann deutlich zurück, d.h. die Gruppe der 60- bis unter 62,5-Jährigen (625) ist wesentlich kleiner als die Gruppe der 57,5- bis unter 60-Jährigen (3.899). Zwischen diesen beiden Gruppen besteht eine Differenz von 84 %,

[41] Rechenoperation: erster Wert Spalte 7 mal 1 minus zweiter Wert aus Spalte 6 ergibt den zweiten Wert in Spalte 7 usw.

bzw. die Gruppe der 60- bis unter 62,5-Jährigen entspricht noch 16 % der Gruppe der 57,5- bis unter 60-Jährigen.

Zusammen mit dem Befund der BfA lässt sich diese Altersverteilung wie folgt interpretieren: Offenbar scheiden viele ErzieherInnen nach dem 57,5. Lebensjahr aus dem Beruf aus, so dass die nächstältere Altersgruppe viel kleiner ausfällt. Dementsprechend simulieren wir den größten Teil der Verrentung innerhalb der Gruppe der 57,5- bis unter 60-Jährigen und reduzieren diese Gruppe um die Anzahl der simulierten Alterung (beim Sprung zum nächsten Datenpunkt, also beispielsweise von 2002 nach 2005 um 84 %). Entsprechend der für 2002 empirisch vorgefundenen Reduktion der Anzahl der ErzieherInnen verbleiben dann noch 16 % der ErzieherInnen, die bis zum 65. Lebensjahr im Beruf bleiben.

Entsprechend simulieren wir die Verrentung in unserem Modell wie folgt: Die Gruppe von 57,5 bis unter 60 Jahre wird beim Sprung zum nächsten Zeitpunkt auf einen Umfang von 16 % reduziert, d.h. wir nehmen an, dass 84 % in der Zeit zwischen 57 und 60 Jahren in Rente gehen. Anders gesagt: es erfolgt bei der Alterung bis zum folgenden Datenpunkt (z. B. von 2002 nach 2005) eine Reduzierung der Gruppengröße, und zwar dergestalt, dass die Gruppe der 57,5- bis unter 60-Jährigen (hier 2002), die zum nächsten Zeitpunkt (dann also 2005) die neue Gruppe 60 bis unter 62,5 Jahre darstellt, entsprechend um 84 % geschrumpft ist. Die restlichen 16 % verbleiben in unserem Modell im Beruf und gehen mit 65 Jahren in Rente.

Das Ergebnis dieser Berechnung: Es kommt in den nächsten Jahren zu einem starken Anstieg der Verrentung, der die gegenwärtige Altersstruktur der ErzieherInnen widerspiegelt, von ca. 4.000 im Jahre 2002 auf ein Niveau von 12.000 bis 13.000 für die Jahre 2015 bis 2027. Ein Sinken der Verrentungen – auf einen Wert von 10.000 – ist erst im Jahr 2030 zu erwarten.

Die nächste Zeile gibt die Entwicklung des Saldos aus Angebot und Nachfrage nach ErzieherInnen auf dem Arbeitsmarkt wieder: Die benötigte Anzahl wurde im ersten Teil ermittelt – sie ergab sich aus der analogen Entwicklung der Anzahl der ErzieherInnen zur Anzahl der vorhandenen Kinder. Der Bestand (*Zeile 9*) bzw. das Angebot an ErzieherInnen ergibt sich aus der Anzahl derjenigen ErzieherInnen, die zum Datenpunkt t-1 beschäftigt waren, minus derer, die in Rente gegangen sind (*Zeile 8 „Verrentung"*). Aus dem Bestand minus dem Bedarf ergibt sich ein positiver oder negativer Anpassungsbedarf der Anzahl der ErzieherInnen, um die benötigte Anzahl der ErzieherInnen zum Zeitpunkt t zu erreichen. *Zeile 11* zeigt diesen Anpassungsbedarf an. Der Wert „Anpassung" (*Zeile 9*) korrigiert somit die Summe aller ErzieherInnen auf den notwendigen Umfang.

Die *Zeilen 12–14* in Tabelle 32 zeigen den negativen Anpassungsbedarf absolut und relativ. Der negative Anpassungsbedarf wird über alle Altersgruppen verteilt (d.h. Multiplikation der entsprechenden Werte zum Zeitpunkt t-1, also dem vorherigen Datenpunkt, mit dem Faktor für die negative An-

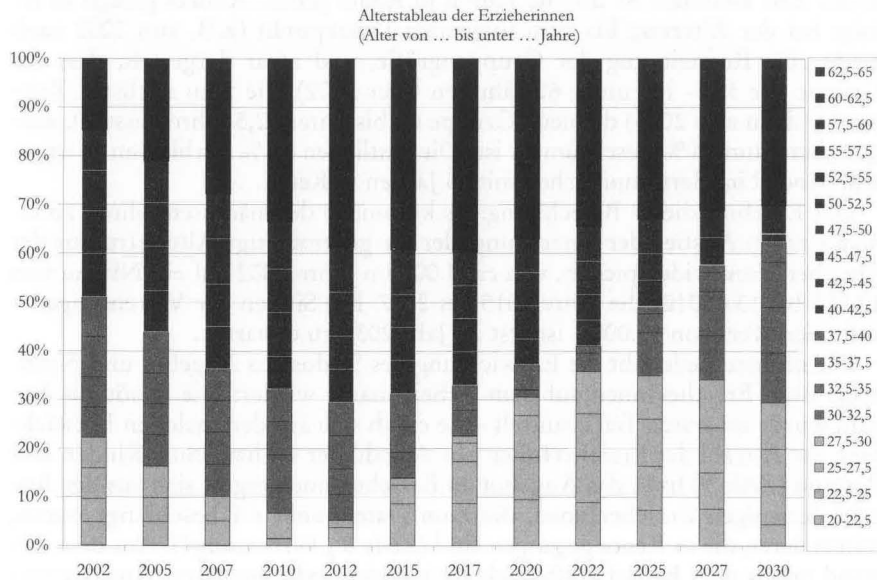
passung [*Zeile 14*] für den Anpassungsbedarf ergibt den neuen Wert zum Zeitpunkt t).[42]

Die jeweils neue Gruppe der 20- bis unter 22,5-Jährigen (*in Zeile 18*) entspricht dem Wert des Anpassungsbedarfs (aus *Zeile 10*) zum Zeitpunkt t, wenn der Anpassungsbedarf positiv ist. Wenn der Anpassungsbedarf negativ ist, so wird er über alle Altersgruppen proportional verteilt, und die Gruppe der 20- bis unter 22,5-Jährigen erhält den Wert „0" (d.h. es werden keine neuen ErzieherInnen beschäftigt).

Die *Zeilen 17–35* zeigen das Alterstableau der beschäftigten ErzieherInnen, d.h. die Anzahl der ErzieherInnen in einem bestimmten Alter zu einem bestimmten Zeitpunkt.

Die Entwicklung der Altersstruktur der ErzieherInnen stellt sich danach wie in Abbildung 2 wiedergegeben dar.

Abbildung 2: Altersstruktur (in Jahren) der ErzieherInnen bis 2030



Im Jahr 2002 sind noch etwa die Hälfte der ErzieherInnen 40 Jahre und jünger, wobei sich diese Gruppe zu gleichen Teilen auf die 20- bis unter 30-Jährigen und die 30- bis unter 40-Jährigen verteilt. Die Anpassung an die demografische Entwicklung führt allerdings bis zum Jahr 2012 zu einem dramatischen Rückgang der jüngeren ErzieherInnen, so dass die Gruppe der

[42] Rechenbeispiel: Die in 2005 30- bis 32,5-Jährigen sind 2007 die 32,5- bis 35-Jährigen; Multiplikation der 20- bis 22,5-Jährigen des Jahres 2005 mit dem Faktor für die negative Anpassung aus Zeile 14 für 2007 ergibt den neuen Wert für die Kohorte der 32,5- bis 35-Jährigen in 2007.

20- bis unter 40-Jährigen auf einen Anteil von ca. 30 % zurückgeht (20- bis unter 30-Jährige unter 10 %), bevor sich wegen Zunahme der Kinderzahl ab 2015 auch wieder eine Anpassung der Anzahl der jüngeren ErzieherInnen bemerkbar macht, so dass ab 2017 ein stetiger Zuwachs bei den 20- bis unter 40-Jährigen zu verzeichnen ist, bei einem deutlichen Anstieg auf 35 % bei den 20- bis unter 30-Jährigen bis zum Jahr 2022. Bis 2030 kommt es zu einer leichten Abnahme der jüngsten ErzieherInnen (20 bis unter 30 Jahre) auf knapp 30 %, und die Gruppe der Jüngeren (20 bis unter 40 Jahre) stellt dann gut 60 % aller beschäftigten ErzieherInnen. Für die Entwicklung bei älteren Beschäftigten tritt die entgegengesetzte Entwicklung ein: Bis zum Jahr 2012 wächst ihr Anteil von heute ca. 50 % auf dann etwa 70 %. Im Jahr 2015 bliebe dieser Anteil stabil bei 70 %, um dann bis 2030 steil auf etwa 40 % zu fallen. Nach unserem Modell erreicht der Anteil der 40- bis unter 65-jährigen damit seinen Tiefpunkt im Betrachtungszeitraum.

Die dynamische Zunahme der jüngeren ErzieherInnen nach 2012 speist sich aus der dann zu erwartenden hohen Zahl der ErzieherInnen, die aus dem Berufsleben ausscheiden werden und durch junge Nachwuchskräfte ersetzt werden. Von diesem Zeitpunkt (2012) an könnte eine Akademisierung des ErzieherInnen-Berufes voll durchschlagen.

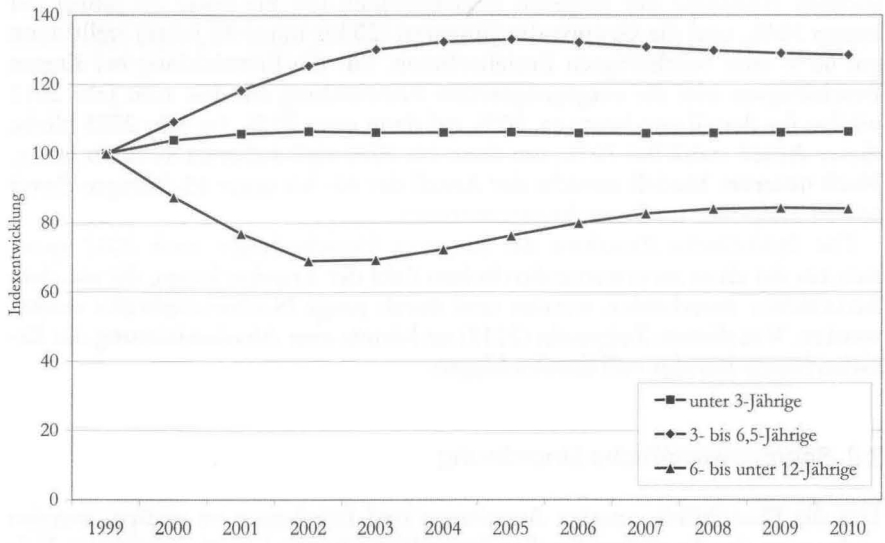
3.3.3.3 Regionalspezifische Einordnung

Um die Plausibilität unserer Annahmen und Ergebnisse zu prüfen, wurden andernorts durchgeführte Studien konsultiert. Exemplarisch werden im Folgenden die in unserem Zusammenhang relevanten Ergebnisse von vier Regionalstudien zusammengefasst, welche die Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik durchgeführt hat. Sie bezogen sich auf das Land Brandenburg, Thüringen sowie das Rheinland und Westfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen.

Brandenburg (Schilling/Fendrich 2002, S. 16 ff.): Die Studie befasst sich zunächst mit der Prognose der Kinderzahlen im Krippen-, Kindergarten- und Hortalter. Daraus leitet sie die Entwicklung des Platzbedarfs ab. In unserem Kontext interessieren nur die Kinder zwischen drei und sieben Jahren. Bis 2010 wird in diesem Altersbereich mit einer Zunahme der Kinder um ca. 20 % gegenüber 1999 gerechnet (ebd., S. 20). Bezüglich regionaler Disparitäten wird auf deutliche Unterschiede schon innerhalb Brandenburgs hingewiesen, die für einzelne Jahre eine Amplitude von bis zu 7 % ausmachen (in absoluten Zahlen: Der Zunahme von ca. 500 Plätzen in einem Kreis stehen abnehmende Platzbedarfe von minus 200 in anderen Kreisen gegenüber) (ebd., S. 22). Bezüglich der Altersstruktur des Personals stellen die AutorInnen fest, dass der Rückgang der Kinderzahlen auf der Seite des Personals zu Entlassungen bei den jüngeren Fachkräften geführt hat und gleichzeitig die ältesten Fachkräfte durch Vorruhestandsregelungen aus dem Beruf ausgeschieden sind (ebd., S. 23). Daraus habe sich eine relativ homogene Alters-

struktur ergeben, bei der heute 62 % aller Fachkräfte über 40 Jahre alt sind. Besonders weisen sie auf den daraus in Zukunft – wegen Verrentung – absehbaren Fachkräftemangel hin (ebd.).

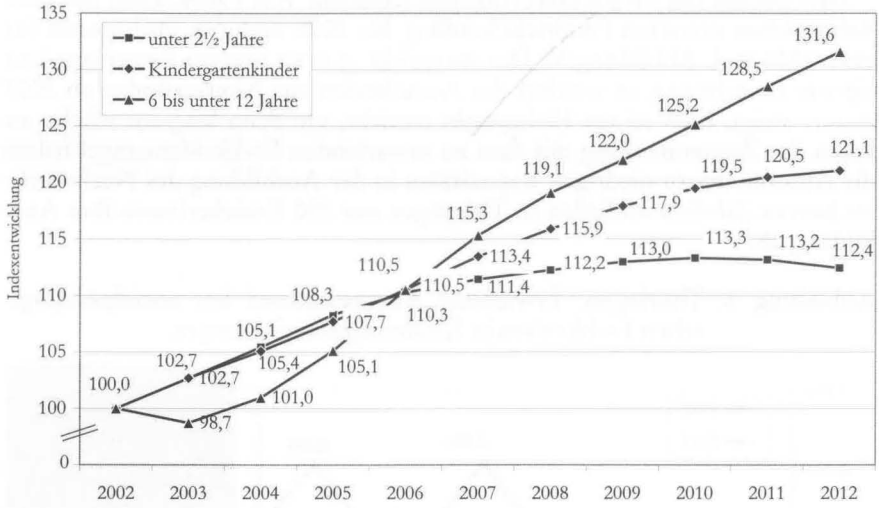
Abbildung 3: Brandenburg: Entwicklung der Kinderzahlen bis 2010 (Indexentwicklung in %, 1999 = 100)



Quelle: Schilling/Fendrich 2002, S. 16

Thüringen (Fendrich/Schilling 2003): Die AutorInnen der Studie sagen einen starken Anstieg der Kindergartenkinder bis 2012 um insgesamt 21,1 % gegenüber 2002 voraus, wobei die Zunahme im Laufe der Zeit abflacht. Das ist ein entgegengesetzter Trend zur Entwicklung in den Daten der Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland (Abnahme der drei- bis siebenjährigen Kinder bis 2012 um 12 % gegenüber 2002), aber auch eine deutlich stärkere Zunahme als in den von uns verwendeten Zahlen der Bevölkerungsvorausberechnung für Ostdeutschland (Zunahme für die Kohorte der Drei- bis Sechseinhalbjährigen bis 2012 um 8 %) (StaBA 2003a, Variante 5).

Abbildung 4: Thüringen: Entwicklung der Kinderzahl bis 2012 (Indexentwicklung in %, 2002 = 100)



Quelle: Schilling/Fendrich 2002, S. 15

Die regionalen Diskrepanzen der Entwicklung der Kinderzahlen sind ähnlich groß wie in Brandenburg und liegen in der Prognose für den Zeitraum 2003 und 2007 zwischen plus 2,6 % und plus 13,8 % in den unterschiedlichen Kreisen. Die AutorInnen bemerken zum Platzbedarf in der Betreuung der Kindergartenkinder:

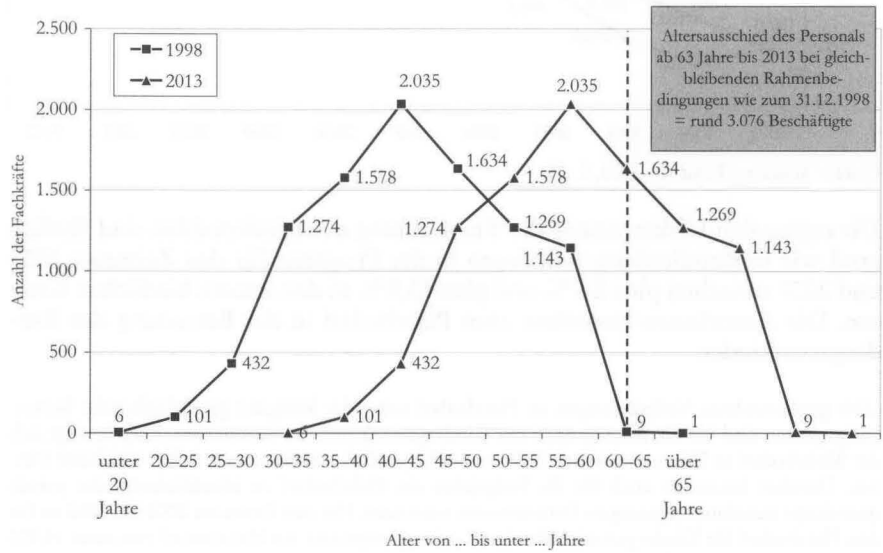
„Die gravierendsten Veränderungen im Platzbedarf unter der Maßgabe gleichbleibender Versorgungsquoten sind für die Altersgruppe der Kindergartenkinder zu beobachten. Hier bewegt sich der Mehrbedarf an Plätzen zwischen 2003 und 2008 jährlich zwischen rund 1.700 und 2.000 Plätzen. Darüber hinaus ist auch für die Folgejahre ein Mehrbedarf zu identifizieren, der jedoch quantitativ zunehmend geringere Dimensionen einnimmt. Für den Zeitraum 2003 bis 2012 ist für den Platzbedarf für Kindergartenkinder damit jedoch insgesamt ein Mehrbedarf von rund 14.900 Plätzen zu erwarten" (ebd., S. 19).

Diese Zunahme der Kinderzahl überträgt sich nicht proportional auf den Mehrbedarf an Personal, da die Betreuung der jüngeren Kinder wesentlich personalintensiver verläuft. Jedoch kommen die AutorInnen für Thüringen auf einen bedeutenden Mehrbedarf an Personal von jährlich zwischen 151 bis 185 Fachkräften bis 2008 und einen anschließenden Rückgang des Mehrbedarfs bis 2012. Die Autoren schließen: „Für den Zeitraum bis 2012 kann somit insgesamt ein Fachkräftemehrbedarf von schätzungsweise insgesamt rund 1.350 Personen ermittelt werden" (ebd., S. 20f.). Für die Altersstruktur der Fachkräfte gilt in Thüringen dasselbe wie in Brandenburg. Die in naher Zu-

kunft absehbar steigende Zahl der Verrentung wird – so die AutorInnen – zu einem Engpass beim Personal führen.

Den Beginn des verstärkten Altersausscheidens von Fachkräften aus dem Arbeitsleben erwarten Fendrich/Schilling für 2008 und den Höhepunkt für etwa 2020 (vgl. Abbildung 5). Das entspricht in etwa unserer Erwartung laut eigener Berechnung, in welcher das Ausscheiden aus Altersgründen ab 2007 massiv steigt, 2025 seinen Höhepunkt erreicht, um dann langsam wieder zu fallen. Im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Fachkräftemangel heben die Autoren die zu niedrigen Kapazitäten in der Ausbildung des Nachwuchses hervor. Jährlich schließen in Thüringen nur 250 ErzieherInnen ihre Ausbildung ab.

Abbildung 5: Thüringen: Erwarteter Altersausschied bei sozialpädagogischen Fachkräften in Kindertageseinrichtungen



Quelle: Schilling/Fendrich 2002, S. 22

Für *Nordrhein-Westfalen* sind Studien für das Rheinland und für Westfalen-Lippe erstellt worden.

Rheinland (Rietzke/Schilling 2001): Zusammenfassend wird festgehalten:

„Bis 2010 werden ... im Vergleich zum Jahr 1998 wahrscheinlich insgesamt 60.000 Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht weniger einen Kindergartenplatz benötigen. Dies entspricht einem Rückgang von insgesamt 17 %“ (ebd., S. 16).

Allerdings sind die regionalen Diskrepanzen auch hier erheblich, wenngleich durchgehend ein deutlicher Rückgang der Kinderzahl zu erwarten ist. Der niedrigste Wert der relativen Entwicklung von 1998 bis 2010 liegt bei minus 11,7 %, der höchste Wert aber bei minus 24,6 % der Drei- bis Sechseinhalbjährigen.

Dieser starke Rückgang bei den Kinderzahlen lässt zunächst eine Anpassung der Platzkapazitäten als unabweisbar erscheinen. Doch weisen die Autoren auf zwei Faktoren hin, die dem fallenden Bedarf durch geringere Kinderzahlen entgegenwirken könnten. Für den Bereich der Kindergärten könne eine zunehmende Inanspruchnahme des Rechts auf Kinderbetreuung, d.h. ein Anstieg der Versorgungsquote von 83 % (1998) auf einen deutlich höheren Wert, nicht ausgeschlossen werden (zum Vergleich die Versorgungsquoten in Brandenburg: 95,5 %, in Thüringen: 91 %).

Als zweiten Faktor machen die Autoren einen steigenden Bedarf bei Hort- und Krippenplätzen aus. Der Anstieg wird aufgrund allgemeiner Trends in der zunehmenden Erwerbsneigung bei Frauen und insbesondere einem Nachholbedarf in der untersuchten Region vorhergesagt (ebd., S. 21–24). Die Studie kommt zu der abschließenden Einschätzung, dass ca. 6,5 % Betreuungskapazitäten im Krippenbereich und 15,5 % im Hortbereich zusätzlich aufgebaut werden müssten, um dem Trend zur Erwerbstätigkeit von Frauen zu entsprechen. Der komplementäre Abbau von Kindergartenplätzen aufgrund der im dortigen Altersgruppensegment abnehmenden Kinderzahl werde dafür nicht ausreichen (ebd., S. 25).

Westfalen-Lippe (Schilling 2000): Die Entwicklung im Bereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen entspricht weitgehend der im vorhergehenden Fall: ab 2002 kontinuierlicher Rückgang um 2–3 % jährlich mit Erreichen der Talsohle im Jahr 2012 und einem Rückgang bis 2010 um ca. 17 % gegenüber 1998 (ebd., S. 12). Ebenso fallen die regionalen Diskrepanzen wie im vorangehenden Fall aus. Bei einer Versorgungsquote von 95 % lässt sich aber keine Steigerung des Bedarfs in diesem Segment erwarten, der die fallenden Kinderzahlen aufwiegen könnte (ebd., S. 14). Der Autor argumentiert wiederum mit möglicherweise steigendem Bedarf in anderen Betreuungsfeldern wegen der wachsenden Berufstätigkeit von Frauen.

Tabelle 33 fasst die Ergebnisse der vier Untersuchungen in nochmaliger Verknappung zusammen.

Tabelle 33: Demografische Entwicklung, Kindergarten-Platzbedarf und Personalbedarf in Brandenburg, Thüringen und Nordrhein-Westfalen

	Brandenburg	Thüringen	Nordrhein-Westfalen (A: Rheinland; B: Westfalen-Lippe)
Entwicklung der Kinderzahl bis 2012	+25 %	+21,1 %	A: –17 % B: –17 %
Versorgungsquote (3 bis 7 Jahre)	95,35 %	91,6 %	A: 83 % B: 93 %
Entwicklung der Plätze	deutliche Zunahme bis 2004, danach schwache Abnahme der Platzzahlen	starker Zuwachs im Bereich der 3- bis 6,5-Jährigen	A: möglicherweise Kompensation über Anstieg der Versorgungsquote B: Umwandlung in andere Bereiche
Personalentwicklung	absehbarer Nachwuchsmangel ab 2004	absehbarer Nachwuchsmangel	nicht erwähnt
Ausbildungskapazitäten	nicht erwähnt	mittelfristig zu knapp	nicht erwähnt
Andere gesellschaftliche Entwicklungen	nicht erwähnt	nicht erwähnt	Frauenerwerbstätigkeit steigend, daher Mehrbedarf an Betreuungsleistung trotz abnehmender Kinderzahl

Resümierend lässt sich festhalten, dass die regionsbezogenen Studien zweierlei zeigen: Die ost- wie die westdeutschen Analysebeispiele stehen exemplarisch für ihre jeweilige Region. In Ostdeutschland nimmt die Zahl der Drei- bis Sechseinhalbjährigen kurz- bis mittelfristig zu, um sich dann dem in Westdeutschland bereits heute wirksamen Trend der Abnahme der Kinderzahl anzuschließen. Zugleich wird deutlich, dass die regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung und der Versorgungsquote beträchtlich sind. Damit wird unterstrichen, dass detaillierte Aussagen zu Entwicklungen in einzelnen Bundesländern länderspezifische Fallstudien benötigen.

3.3.4 Künftige Personalkostenentwicklung

Die Personalkostenentwicklung kann von einer Anhebung des Ausbildungsniveaus abhängig sein, wenn die höheren Ausbildungsabschlüsse der künftigen ErzieherInnen als Begründung einer Vergütungsanhebung zum Tragen kommen. In jedem Fall aber ist die weitere Personalkostenentwicklung davon abhängig, wie hoch die künftige Beschäftigung (in VZÄ) ausfällt.

3.3.4.1 Zum Zusammenhang von Ausbildungsniveau und Vergütung

Zu der Frage, ob sich eine Anhebung der ErzieherInnen-Ausbildung personalkostensteigernd auswirken würde, gibt es zwei Positionen:

- Zwar sei zunächst zu konstatieren, so die eine Position, dass sich die BAT-Vergütung von ErzieherInnen an den überwiegend ausgeübten Tätigkeiten und nicht am Ausbildungsabschluss orientiert. Dennoch sei damit zu rechnen, dass eine Höherqualifizierung durch Vergleich mit anderen Ausbildungsabschlüssen an Hochschulen mittelfristig zu einem Druck auf das Gehaltsniveau von ErzieherInnen mit der Folge einer Höherbewertung der Tätigkeit führt – etwa von BAT VIc auf BAT Vb.[43]
- Die andere Position vertritt die Auffassung, dass eine Höherqualifizierung von ErzieherInnen keine tariflichen Auswirkungen im Sinne höherer Vergütung habe. Als Begründung wird angeführt: Es handele „sich um eine Höherqualifizierung, für die der Eingruppierungstarifvertrag für den Sozial- und Erziehungsdienst gemäß § 22 des BAT greift. Dort sind die Tätigkeitsmerkmale in den diversen Fallgruppen benannt, die eine Eingruppierung in der Spannbreite von BAT IV bis BAT II, je nach Aufgabenbeschreibung und Dienstzeit festlegen. Die Qualifikation kommt dabei nur bedingt zum Tragen. So werden z. B. Leitungskräfte von Tageseinrichtungen für Kinder entsprechend der Platzzahl und nicht nach ihrer Ausbildung bezahlt" (Balluseck u. a. 2003, S. 329f.).

Der BAT erzwingt jedenfalls keine Höhergruppierung infolge angehobener Qualifikation. Vor diesem Hintergrund weckt eine zuspitzende Auffassung Interesse, die Wassilios E. Fthenakis formuliert hat:[44]

„Schließlich muss zur Kenntnis genommen werden, dass im europaweiten Vergleich nur Deutschland und Österreich ihr formal niedriges Niveau der Ausbildung im Elementarbereich beibehalten, während andere Länder seit mehr als zwei Jahrzehnten Reformen eingeleitet haben, die die ErzieherInnen-Ausbildung auf universitärem Niveau organisieren einschließlich einer zum Teil tariflichen Angleichung der Gehälter zwischen Lehrern und Erziehern. Bezüglich des letzten Aspekts hat die OECD-Studie ‚Bildung auf einen Blick' aus dem Jahre 2003 bestätigt, dass das Lehrergrundgehalt in Deutschland das höchste im OECD-Vergleich ist und die Vergütung der Erzieherinnen im Vergleich ebenfalls nicht abfällt" (Fthenakis 2004, S. 9).

Das heißt zu Ende gedacht (und in diesem Sinne von Fthenakis auch mündlich formuliert): ErzieherInnen in Deutschland verdienen im internationalen Vergleich so gut, dass nicht ihre Vergütung angehoben werden müsste, wenn sie höher als bisher qualifiziert wären, sondern vielmehr ihre Qualifikation

[43] Gert G. Wagner (Forschungsdirektor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin): schriftliche Auskunft, März 2004.
[44] Konstituierende Sitzung des Netzwerks Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 30.6.2004 in Berlin.

angehoben werden muss, um das jetzige Vergütungsniveau dauerhaft zu sichern.

International vergleichende Daten zum Einkommen von ElementarpädagogInnen stehen nicht zur Verfügung – auch nicht in der OECD-Publikation „Bildung auf einen Blick".[45] Daher stellen wir zur Prüfung der These im Folgenden eine indirekte Überlegung zum Gehaltsniveau von ErzieherInnen in Deutschland im internationalen Vergleich an.

Eine berufserfahrene Erzieherin verdient nach 25 Jahren Berufstätigkeit, 45jährig, verheiratet und mit einem Kind: 2.857 € im Monat. Das ist ein Jahreseinkommen von 37.141 €. Im internationalen Vergleich zu den Gehältern von PrimarschullehrerInnen liegt das deutsche Erziehergehalt zwischen dem höchsten Wert 46.000 € (Deutschland, nach 15 Jahren Berufserfahrung) und dem niedrigsten 6.604 € (Slowakei). Die vergleichbaren westeuropäischen Länder bezahlen ihre PrimarschullehrerInnen wie folgt: Frankreich 29.200 €, Österreich 31.100 €, Schweden 25.700 € und Italien 28.500 € (OECD 2003, Table D.5.1). Im Mittel verdienen PrimarschullehrerInnen in den vergleichbaren westeuropäischen Ländern also 28.625 € (Median 28.850). Damit befinden sich die deutschen ErzieherInnen mit ihrem Gehalt im internationalen Vergleich deutlich im Bereich der Gehälter von PrimarschullehrerInnen.

Es ist davon auszugehen, dass PrimarschullehrerInnen international entweder gleich oder höher bezahlt werden als Beschäftigte im Elementarbereich. Daher ist mit guten Gründen anzunehmen, dass die Bezahlung von ErzieherInnen in Deutschland im internationalen Vergleich relativ hoch ist. Die konkurrierende innerdeutsche Einschätzung, ErzieherInnen in Deutschland seien niedrig bezahlt, resultiert aus den im internationalen Vergleich sehr hohen Löhnen der Lehrkräfte im Primar- und Sekundarbereich Deutschlands. Die Fthenakis-These wäre somit bestätigt.

Zu etwas anderen Einschätzungen gelangt die OECD-Studie „Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany" (2004). Sie beschreibt im Kapitel „The Workforce" die Bezahlung von ErzieherInnen und Tagesmüttern. Dort wird zunächst die generelle Höhe der Bezahlung konstatiert:

„Erzieherinnen earn around the average wage, which is roughly in line with the earnings of other occupations with a similar level of education. After completing training and with three years of experience, an Erzieherin would normally earn around € 1363/month, rising to € 1793/month at age 33 and € 1924 at age 45 (figures are for the end of 2003). The last increment is awarded at age 41. Promotion prospects are limited, usually confined to becoming the leader of a centre. The highest pay rate as a leader, only likely in a large centre, is € 2738 at age 33 rising to € 3085 at 45. By comparison, school teachers are usually to be found on this higher pay scale, and further benefit from lower social insurance contributions as they are treated as having ‚lifetime tenure'" (ebd., S. 32).

[45] Dies bestätigt auf Anfrage die OECD (John Bennett, Project Manager, Education and Training Policy Division), E-Mail vom 16.7.2004.

Diese Zahlen stimmen nicht mit der tatsächlichen BAT-Bezahlung überein (vgl. Tabelle A-2 im Anhang). Es fehlen offensichtlich Ortszuschläge und andere Lohnkomponenten (allgemeine Zulage). In der Studie wird der Vergleich zu den Lehrergehältern gezogen, der bei isolierter Betrachtung der deutschen Situation dazu führt, die Einkünfte von ErzieherInnen als niedrig einzuschätzen. Wie wir gezeigt haben, fallen die Erziehergehälter im OECD-Vergleich mit den LehrerInnen in anderen Ländern jedoch nicht ab. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass viele ErzieherInnen in Kindergärten im Teilzeitmodus arbeiten und das daraus resultierende Gehalt dann tatsächlich sehr niedrig ist:

„The workforce in ECEC centres also has three other features. First, less than half (44 %) work full time, the figure being as low as a fifth in the NBL, where reduced working hours were introduced after unification to limit job losses. This means that most ECEC workers cannot rely on their employment alone to support themselves financially" (ebd., S. 33).

Neben den Gehältern von ErzieherInnen wurden in der OECD-Studie auch die Gehälter von Tagesmüttern untersucht. Hier liegen recht prekäre Arbeitsverhältnisse mit sehr niedriger Bezahlung vor:

„Pay and other employment conditions for this part of the workforce have not been similarly improved, although organisations may try to impose some common level of charges in their locality. In the area we visited, the pay ran from € 150 to € 435/month per child, depending on the hours of care provided. Moreover, the bulk of this money is supposed to cover expenses, rather than being a salary, in the usualsense, for work undertaken. The Land official with us confirmed that the standard charge was not expected to provide a living wage, while a worker with the local family day care organisation said that she would counsel applicants against being family day carers unless they had a partner with a steady income (and who would provide the applicant with health insurance cover). The precariousness of the job is further increased because there is no guarantee of filling places on offer on a long-term basis, nor are family day carers covered by unemployment insurance, as they are in a legal sense – as a rule – self-employed" (ebd., S. 34).

Insgesamt ist zur Vergütung von ErzieherInnen in Deutschland zu resümieren: Eine Vergütungsanhebung für ErzieherInnen infolge höherer Qualifikation ergibt sich weder zwingend aus dem BAT noch aus dem internationalen Vergleich. Sollte sie dennoch vorgenommen werden, dann aufgrund eines gesondert erzeugten politischen Willens und dessen Umsetzung in politische Entscheidungen. Die Qualifikationsanhebung kann dann für eine Vergütungsanhebung der Anlass sein, aber nicht die Ursache.

3.3.4.2 Fallberechnungen

Im Rahmen unserer Studie kann allerdings weder entschieden noch auch nur plausibel prognostiziert werden, welche Auffassung sich politisch tatsächlich durchsetzen wird: dass aus einer Ausbildungsanhebung eine Vergütungsanhebung folgen sollte oder dass die Ausbildungsanhebung für die Vergütung irre-

levant sei bzw. eine Absenkung der bisherigen Vergütung überhaupt nur vermeidbar sein werde, wenn es eine Ausbildungsanhebung gibt. Daher werden im Folgenden Berechnungen für drei Optionen angestellt:

(a) Die Vergütung bleibt unabhängig vom künftigen Qualifikationsniveau wie sie heute ist.
(b) Die Vergütung steigt generell für alle künftig einzustellenden Beschäftigten, beruhend auf der Annahme, dass hinfort alle Neueinzustellenden höher qualifiziert sein werden.
(c) Die Vergütung steigt für einen gewissen Prozentsatz der Beschäftigten, nämlich den begrenzten Teil (Annahme: 20 %), der künftig höher qualifiziert sein wird – fußend auf der Annahme, dass es künftig parallele Ausbildungen zur Erzieherin/zum Erzieher sowohl an Fachschulen wie an Hochschulen geben wird.

Die gegenwärtigen Lohnkosten und die zukünftigen Lohnkosten in den Kindertagesstätten werden ermittelt durch Multiplikation des Tariflohns nach BAT je Altersgruppe mit dem Alterstableau der ErzieherInnen, das auf der Basis der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes errechnet wurde. Dabei werden vier mögliche Fälle unterschieden (vgl. Tabelle A-2 im Anhang):

- Fall 1: Alle ErzieherInnen werden, unberührt von angehobenen Ausbildungsabschlüssen, entsprechend den bisherigen Eingruppierungen bezahlt;
- Fall 2: Ein Teil der neuen ErzieherInnen wird aufgrund einer FH-Qualifikation höher bezahlt;
- Fall 3: Alle neuen ErzieherInnen werden entsprechend der FH-Qualifikation eingruppiert;
- Fall 4: Alle neuen ErzieherInnen werden wie GrundschullehrerInnen bezahlt.

Die Fälle 2 bis 4 gehen davon aus, dass aus der Höherqualifizierung eines Teils oder aller ErzieherInnen mittelfristig ein Druck entsteht, deren Tätigkeit auch in der Vergütung höher zu bewerten. Dagegen unterstellt Fall 1, dass ein solcher Druck nicht entsteht. Auch dieser Fall ist keineswegs realitätsfern. Denn nicht nur orientiert sich die BAT-Vergütung bereits heute an den überwiegend ausgeübten Tätigkeiten statt am Ausbildungsabschluss, sondern es steht auch nicht zu erwarten, dass ein künftiger BAT daran etwas ändern würde. Vielmehr gibt der BAT ebenfalls schon heute die Möglichkeit, Führungskräfte höher einzugruppieren: Wenn davon ausgegangen wird, dass – wie in Fall 2 angenommen – ein Teil der künftigen ErzieherInnen höher qualifiziert ist, und im Weiteren angenommen wird, dass sich vorzugsweise aus diesem Teil die Führungskräfte rekrutieren werden, dann lässt sich schon innerhalb der heutigen Vergütungsstrukturen eine qualifikationsabhängige Vergütungsdifferenzierung darstellen. Im Übrigen wird in diesem Zusam-

menhang auf die Argumentation zur Fthenakis-These verwiesen (vgl. Abschnitt 3.3.4.1).

Unseren Berechnungen werden weiterhin folgende Annahmen und Randbedingungen zu Grunde gelegt:

- Das Tarifgefüge bleibt bestehen; die ErzieherInnen werden mit 20 bzw. 21 Jahren eingestellt und entsprechend der Lebensaltersstufe vergütet; ab dem 30. Lebensjahr wird der Lohn für eine verheiratete Arbeitskraft mit einem Kind angesetzt.
- Nach der bisherigen Eingruppierung werden ErzieherInnen in die Vergütungsgruppe VI eingruppiert. Nach drei Jahren werden sie in die Vergütungsgruppe Vc höher gruppiert und erhalten nach weiteren 4 Jahren eine Bewährungszulage (GEW 2004, S. 34). Jede Alterskohorte in unserem Alterstableau erhält jeweils die Vergütung der nächsthöheren Lebensaltersstufe.[46]
- Für den Fall eines FH-Absolventen/einer FH-Absolventin wird die Eingruppierung von SozialarbeiterInnen herangezogen (ebd., S. 35). Sie steigen mit der Vergütungsgruppe Vb ein und erhalten nach zwei Jahren die Höhergruppierung in die Gruppe IVb. Nach 6 Jahren erhalten sie eine Bewährungszulage.
- Für den Fall einer Uni-Absolventin/eines Uni-Absolventen wurde die Eingruppierung von GrundschullehrerInnen herangezogen (ebd.). Sie steigen mit der Vergütungsgruppe III ein und verbleiben in dieser.
- Als Kosten fallen für die öffentliche Hand zusätzlich die Arbeitgeberanteile der Beiträge zur Sozialversicherung an (ca. 21 % der Lohnkosten).

Die sich unter diesen Rahmenbedingungen ergebenden Vergütungen sind in Tabelle A-2 im Anhang ersichtlich.

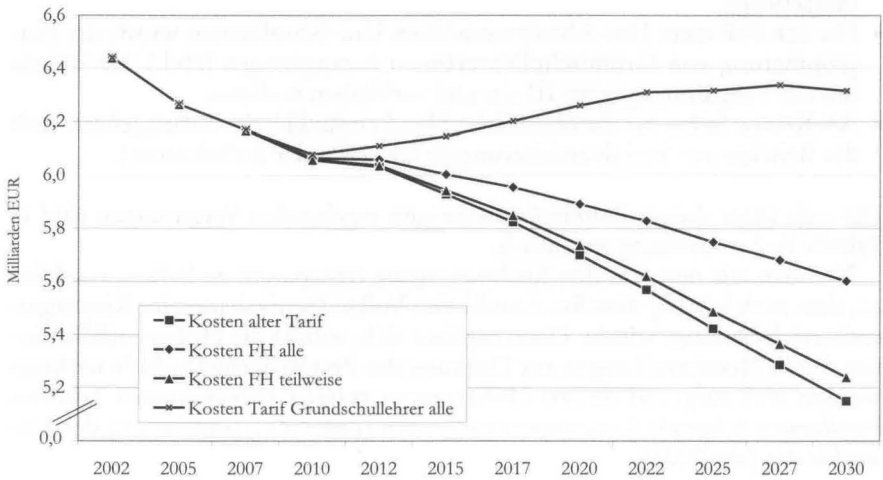
Nehmen wir nun, um den Rechnungsgang transparent zu halten, zunächst an, dass auch künftig dieselbe Anzahl von Vollzeitäquivalenten im Kindergartenbereich benötigt würde: Dann ergäben sich, sobald die Höherqualifikationen durch Neueinstellungen zur Deckung des Personalersatzbedarfs wirksam werden und aufgrund dessen Höhergruppierungen vorgenommen würden, bundesweit folgende Gesamtpersonalkosten (unter Zugrundelegung der Daten für das Jahr 2002):

[46] Es gibt bereits heute auch Vergütungen oberhalb der bisherigen Vergütungsgruppe VI bzw. Vc, da Leitungskräfte abhängig von der jeweiligen Einrichtungsgröße höher eingestuft werden. Die Anzahl der Leitungskräfte in Abhängigkeit von der Größe ihrer Einrichtungen sind auf Basis der gegebenen Datenlage nicht zu ermitteln. Daher wird dieser Aspekt in den weiteren Berechnungen nicht berücksichtigt. Dies ist im Übrigen auch unschädlich, da es hier darum geht, im Sinne einer Trendbestimmung den Einfluss der Vergütungsentwicklung auf die Gesamtpersonalkosten zu ermitteln. Dabei unterliegt die Vergütungsentwicklung der Führungskräfte den gleichen Veränderungsmustern wie diejenige der ErzieherInnen insgesamt.

- Fall 1 (zugleich die aktuelle Situation): 6,44 Mrd. €;
- Fall 2 (20 % höherbezahlte FH-AbsolventInnen): 6,65 Mrd. € (3,27 % Mehrkosten zu Fall 1);
- Fall 3 (100 % höherbezahlte FH-AbsolventInnen): 7,49 Mrd. € (16,33 % Mehrkosten zu Fall 1);
- Fall 4 (100 % höherbezahlte Uni-AbsolventInnen): 8,86 Mrd. € (37,56 % Mehrkosten zu Fall 1).

Diese Berechnung ist allerdings eine theoretische. Wie oben (Abschnitt 3.3.3) analysiert, wird es infolge der abnehmenden Zahl der Drei- bis Sechseinhalbjährigen einen deutlich verminderten Bedarf an ErzieherInnen geben. Wird diese Bedarfsentwicklung mit eingerechnet, dann ergibt sich der in Abbildung 6 dargestellte Verlauf der Gesamtpersonalkostenentwicklung (hier berechnet bis 2030).

Abbildung 6: Szenarien zur Entwicklung der Personalkosten bis 2030 (unter der Annahme höherer Eingruppierungen aufgrund höherer Qualifikation und Berücksichtigung des kinderzahlabhängigen Personalbedarfs)



Die zukünftigen Kosten fallen in jedem der Modelle unter die Höhe der gegenwärtigen Kosten. Dafür sind einerseits die abnehmenden Kinderzahlen, andererseits die steigenden Verrentungen mit Einsparungen bei den Personalkosten (durch geringere Dienstaltersstufen) verantwortlich. Es ergeben sich für die einzelnen Varianten folgende Personalkostensummen (vgl. Tabelle 34 sowie die Tabellen A-3 und A-4 im Anhang):

- im Fall der Entlohnung nach dem bisherigen Tarif VIb: von heute ca. 6,44 Mrd. € auf 2010: 6,08 Mrd. €, 2020: 5,79 Mrd. € und 2030: 5,24 Mrd. €;

- bei der Variante mit 20 % akademisch qualifizierten ErzieherInnen (FH): bis 2010 auf 6,09 Mrd. €, 2020 auf 5,83 Mrd. € und bis 2030 auf 5,33 Mrd. €;
- bei höherer Bezahlung aller neu eingestellten ErzieherInnen, die sämtlich mit FH-Abschluss in den Beruf eintreten, fallen die Kosten bis 2010 auf 6,09 Mrd. €, bis 2020 auf 5,98 Mrd. € und bis 2030 auf 5,69 Mrd. €;
- bei höherer Eingruppierung für alle entsprechenden GrundschullehrerInnen sieht die Entwicklung wie folgt aus: 2010: 6,11 Mrd. €, 2020: 6,35 Mrd. €, 2030: 6,41 Mrd. €.

Tabelle 34: Entwicklung der Gesamtpersonalkosten in Abhängigkeit von Vergütungsentwicklung, Personalbedarf und Altersstruktur

Fall	Vergleich 2002 und 2010		Vergleich 2002 und 2020		Vergleich 2002 und 2030	
	Kosten in Mrd. €	Abnahme zu 2002 in %	Kosten in Mrd. €	Abnahme zu 2002 in %	Kosten in Mrd. €	Abnahme zu 2002 in %
Aktuelle Kosten (2002)	6,44	0,0	6,44	0,0	6,44	0,0
1: Eingruppierung wie bisher	6,08	–5,6	5,79	–10,2	5,24	–18,7
2: Teilweise Eingruppierung wie SozialarbeiterInnen heute (Annahme: 20 % der neu eingestellten ErzieherInnen sind FH-AbsolventInnen)	6,09	–5,6	5,83	–9,6	5,33	–17,3
3: Vollständige Eingruppierung wie SozialarbeiterInnen heute (Annahme: alle neu eingestellten ErzieherInnen sind FH-AbsolventInnen)	6,09	–5,6	5,98	–7,2	5,69	–11,7
4: Vollständige Eingruppierung wie GrundschulleherInnen heute (Annahme: alle neu eingestellten ErzieherInnen sind Uni-AbsolventInnen)	6,11	–5,3	6,35	–1,4	6,41	–0,6

Die Einsparungen ergeben sich als Saldo aus den Verrentungen, dem Rückgang der ErzieherInnenstellen und den Kosten der Neueinstellungen. Bis zum Jahr 2010 sind zwischen den Fällen kaum unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten. Der Grund dafür ist, dass es bis zu diesem Zeitpunkt kaum AbsolventInnen geben wird, die qualifikationsbedingt höher bezahlt werden könnten. Insgesamt ist festzuhalten: In jedem der Modelle fallen die zukünftigen Personalkosten für die Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen unter die Höhe der gegenwärtigen Kosten.

4 Modellberechnungen

Die ermittelten und erzeugten Daten sind nunmehr zusammenfassend für verschiedene Modelle vergleichend gegenüberzustellen. Es sollen fünf Modelle in diese vergleichende Betrachtung einbezogen werden:

- Herkömmliches Modell: Regelfall Fachschulausbildung;
- Verlagerungsmodell A: Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die Fachhochschule;
- Verlagerungsmodell B: Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die Universität;
- Kooperationsmodell: gemeinsame Ausbildung an Fachschule und Fachhochschule;
- Kompromissmodell: parallele Ausbildungswege an Fachschulen und Fachhochschulen.

Tabelle 35 liefert die Zusammenschau der Ergebnisse unserer Untersuchung, indem die Voraussetzungen und Auswirkungen der einzelnen Modelle dargestellt werden. In den ersten drei Zeilen werden die heutige Ausgangssituation, die jeweils angestrebte Zielsituation sowie die jeweiligen Modellannahmen formuliert. Sodann folgen die Datenblöcke „Ausbildungskosten" und „Arbeitskosten". Etwaige institutionelle Transformationskosten bei den Fachschulen hatten wir als entweder nicht anfallenden oder in seinen Größenordnungen irrelevanten Kostenblock gekennzeichnet. Deshalb kommen Transformationskosten in der Übersicht nicht vor.

Tabelle 35: Modellberechnungen

Modelle / Modellelemente			4.1. Herkömmliches Modell: Regelfall Fachschulausbildung	4.2. Verlagerungsmodell A: Ausbildung von Fachschule an FH	4.3. Verlagerungsmodell B: Ausbildung von Fachschule an Universität	4.4. Kooperationsmodell: gemeinsame Ausbildung an Fachschule und FH	4.5. Kompromissmodell: parallele Ausbildungswege an Fachschulen und FHs	
Ausgangssituation			64 % Fachschulausbildung, 4,8 % Hochschulabschlüsse[1]					
Zielsituation				Ausschließlich Fachhochschulausbildung	Ausschließlich Universitätsausbildung	Aufgabenteilung zwischen Fachschulen und FHs	Sowohl Fachschul- wie auch FH-Ausbildung	
Modellannahmen				Fachschulen laufen aus	Fachschulen laufen aus, ErzieherInnenausbildung wird als Elementarpädagogik neu eingeführt oder mit der GrundschullehrerInnenausbildung zusammengeführt.	Wahrnehmung der praxisorientierten Aufgaben durch die Fachschulen und der theorieorientierten Aufgaben durch die FHs, angenommene Aufteilung 50 : 50	FH-Ausbildung im Wesentlichen für Ki-Ta-Leitungskräfte (Annahme: 20 %); Fachschulausbildung für ErzieherInnen	
Direkte Ausbildungskosten								
Ausbildungskosten	Fachschule	pro SchülerIn/Jahr	€ 4.335	–	–	€ 4.335	€ 4.335	–
		pro Ausbildung	€ 9.754	–	–	€ 4.877	€ 9.754	–
	FH	pro StudentIn/Jahr	–	€ 3.664	–	€ 3.664	–	€ 3.664
		pro Studium	–	€ 10.992	–	€ 5.496	–	€ 10.992
	Universität	pro StudentIn/Jahr	–	–	€ 4.227	–	–	
		pro Studium	–	–	€ 12.682	–	–	
Indirekte Ausbildungskosten								
	Ausbildungsbiografien	FachschülerInnen	5,5 Jahre; € 18.429	–	–	Fn.:[2] € 8.377	∑ € 18.405	5,5 Jahre; € 18.429 –
		FH-Studierende	–	5 Jahre;	€ 20.055	€ 10.028		– 4 Jahre; € 20.055
		Uni-Studierende	–	–	5 Jahre; € 25.402	–		–

Modelle / Modellelemente			4.1. Herkömmliches Modell: Regelfall Fachschulausbildung	4.2. Verlagerungsmodell A: Ausbildung von Fachschule an FH	4.3. Verlagerungsmodell B: Ausbildung von Fachschule an Universität	4.4. Kooperationsmodell: gemeinsame Ausbildung an Fachschule und FH	4.5. Kompromissmodell: parallele Ausbildungswege an Fachschulen und FHs
Ausbildungskosten	Personalkosten je Beschäftigte/r pro Jahr[3]	Annahme: keine Vergütungsanhebung	€ 41.679 (100 %)	€ 41.679 (100 %)	€ 41.679 (100 %)	€ 41.679 (100 %)	€ 41.679 (100 %)
		Annahme: Vergütungsanhebung	–	€ 48.287 (116 %)	€ 57.315 (138 %)	€ 48.287 (116 %)	€ 41.679 (100 %) / € 48.287 (116 %)
	Hochgerechnete Summe der Personalkosten der beschäftigten ErzieherInnen bundesweit	Anzahl ErzieherInnen[4]	*Gesamtpersonalkosten bei einer Höhergruppierung gemäß des künftigen ErzieherInnenbedarfs mit Hochschulabschluss und der zukünftigen Altersstruktur (in Mrd. €)*				
		2002: 160.189	6,44 (100 %)	6,44 (100 %)	6,44 (100 %)	6,44 (100 %)	6,44 (100 %)
		2010: 142.241	6,08 (–5,6 %)	6,01 (–5,5 %)	6,11 (–5,3 %)	6,01 (–5,5 %)	6,09 (–5,6 %)
		2020: 141.914	5,79 (–10,2 %)	5,98 (–7,8 %)	6,35 (–1,4 %)	5,98 (–7,8 %)	5,83 (–9,56 %)
		2030: 131.486	5,24 (–18,7 %)	5,69 (–11,7 %)	6,41 (–0,6 %)	5,69 (–11,7 %)	5,33 (–17,3 %)

1 Differenz zu 100 %: niedrigere bzw. ohne Qualifikation.
2 In der Variante der kooperativen Ausbildung von ErzieherInnen an Fachschule und FH wird vereinfachend von einem fünfjährigen Bildungsweg zwischen Mittlerer Reife und ErzieherInnen-Abschluss ausgegangen. Hinsichtlich der Kosten dieses Bildungsweges wird eine kalkulatorische Summierung von 2,5 Jahren Fachschulbildungsbiografie und 2 Jahren FH-Bildungsbiografie vorgenommen.
3 Die hier herangezogene Modellperson ist 39 Jahre alt, verheiratet und hat ein Kind.
4 Anzahl der ErzieherInnen in Abhängigkeit von der Entwicklung des ErzieherInnenbedarfs für die Altersgruppe 3–7 Jahre in VZÄ (Vollzeitäquivalenten).

Zur Erläuterung der Tabelle:

Die *Ausbildungskosten* umfassen die direkten und die indirekten Ausbildungskosten.

- *Direkte Ausbildungskosten* werden als Kosten pro Schüler/in bzw. Student/in p.a. sowie als Kosten einer kompletten (dreijährigen) Ausbildung an Fachschule, Fachhochschule bzw. Universität dargestellt.
- Die *indirekten Ausbildungskosten* ergänzen die direkten Ausbildungskosten, indem der unmittelbare Ausbildungsgang an einer Fachschule oder Hochschule in die je spezifischen Bildungsbiografien eingeordnet wird. Um der Vereinfachung willen sind bei dieser Darstellung der indirekten Ausbildungskosten die direkten Ausbildungskosten mit einbezogen, d.h. es sind die gesellschaftlich aufzubringenden Kosten für den kompletten Ausbildungsgang von Mittlerer Reife (bzw. analoger Altersstufe) bis zum Abschluss als Erzieher/in summiert worden.

Ein anderer Tatbestand, der zusätzliche indirekte Ausbildungskosten verursachen könnte, ließ sich auf Basis der gegebenen Datenlage weder hinreichend erhärten noch ausschließen: Die Frage, ob der Fachschulcharakter der Ausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher die Neigung zum Berufsausstieg fördert bzw. der Hochschulcharakter der Ausbildung den Berufsverbleib begünstigen würde, bedarf einer Primärdatenerhebung, die im Rahmen unserer Studie nicht vorgesehen war. Allerdings gibt es Indizien, die einen solchen Zusammenhang andeuten. Sollten sich diese bestätigen, ist davon auszugehen, dass die Fachschulvariante der ErzieherInnen-Ausbildung die deutlich ungünstigste darstellt. Durch Flucht aus dem Berufsfeld und die daraus resultierenden Mehrkosten je im Berufsfeld verbliebener Arbeitskraft lägen die gesellschaftlichen Kosten für die Fachschulausbildung 22 % höher als die Kosten der Fachhochschulvariante (bei einer Verbleibsquote von 83 %) und sogar noch 6 % höher als Universitätskosten (bei der Verbleibsquote von ebenfalls 83 %).

Der Datenblock *Arbeitskosten* teilt sich in zwei Unterabschnitte, von denen der erste die Personalkosten je Beschäftigtem/Beschäftigter behandelt. Ein zweiter bildet die daraus resultierenden Gesamtpersonalkosten auf Bundesebene ab.

Die *Personalkosten* werden entsprechend der Tariftabelle BAT-West der Kommunalen Arbeitgeber für die in Betracht gezogenen fünf Modelle ermittelt. Dabei wird eine verheiratete Normperson im Alter von 39 Jahren mit einem Kind zu Grunde gelegt. Für das Kooperationsmodell sind die heute üblichen Kosten in Höhe von 41.679 € (gemäß Vergütungsgruppe Vb) anzunehmen, in denen zwölf Monatsgehälter und ein Gehalt Weihnachtsgeld be-

inhaltet sind.[47] Hinzuzuziehen sind die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen (in unserem Modell 20,9 %).

Es wird eingestiegen mit *individualisierten Personalkosten* („Personalkosten je Beschäftigtem/Beschäftigter pro Jahr"). Für den Fall, dass eine Anhebung des Qualifikationsniveaus nicht zu einer Anhebung der Vergütung führt, ist in der ersten Zeile die aktuelle Vergütung für alle Modelle angegeben.

In der folgenden Zeile wird die Annahme durchgespielt, dass die Vergütung nach einer Höherqualifizierung angehoben wird. Für den Fall einer Anhebung auf Fachhochschulniveau (Modell 4.2.) wird die Eingruppierung eines Sozialarbeiters/einer Sozialarbeiterin gewählt (Gruppe IVb). Die für diesen Fall zu veranschlagenden Personalkosten von 48.287 € wären gegenüber dem Ausgangswert um 16 % höher. Ebenso fiele der Wert des nächsten Szenarios der Vergütung analog zu GrundschullehrerInnen (Fall 4.3.) höher aus, nämlich um 38 %: Hier träten Kosten in Höhe von 57.315 € auf (gemäß Vergütungsgruppe III).

Die höherqualifizierten AbsolventInnen des Kooperationsmodells (4.4.) könnten mit derselben Vergütung rechnen wie die AbsolventInnen aus dem Modell 4.2, da sie wie diese einen FH-Abschluss erwürben. Für den Fall, dass die Ausbildungswege an Fachschulen erhalten blieben, gleichzeitig aber neue Ausbildungswege an der FH entstünden (Modell 4.5.), könnte die Vergütung der FH-AbsolventInnen angehoben werden (wie in Modell 4.2. und 4.4.), während die Vergütung für die FachschulabsolventInnen beim Alten bliebe. Dieser Fall ist in der Spalte 3 zum Kompromissmodell (4.5.) dargestellt: Während links die Vergütung nach aktuellem Tarif aufgezeigt wird, findet sich rechts die Vergütung gemäß Modell 4.2. Beide Vergütungen wären bei Durchsetzung des Kompromissmodells anzutreffen.

Über die Entwicklung der *Gesamtkosten* sagt dieser Abschnitt allerdings noch relativ wenig aus. Dafür gibt es drei Gründe: Zum Ersten würde eine etwaige Anhebung der Vergütung erst nach und nach bei den neu eingestellten Personen wirksam werden. Zum Zweiten ist – wegen der Einflüsse der Dienstaltersstufen – die Altersstruktur des Personals zu beachten. Drittens schließlich ist die prognostizierte Abnahme des Personalbestands infolge zurückgehender Kinderzahlen in die Gesamtkostenrechnung einzubeziehen.

[47] Die Tarifverträge über eine Zuwendung und über ein Urlaubsgeld für Angestellte sind gekündigt (vgl. GEW 2002 „Tarifvertrag über eine Zuwendung für Angestellte" und „Tarifvertrag über ein Urlaubsgeld für Angestellte". Änderungstarifvertrag [Sonderregelungen und Anlagen auszugsweise] 12. Änderungstarifvertrag BAT-O. Essen, S. 298–307 [Zuwendung], S. 308–311 [Urlaubsgeld]). Infolgedessen erhalten derzeit nur diejenigen Beschäftigten diese Zahlungen, für die Vertrauensschutz gilt, die also bereits vor der Kündigung von Zuwendung und Urlaubsgeld einen BAT-gebundenen Arbeitsvertrag abgeschlossen hatten. Da die öffentlichen Tarifverträge insgesamt neu verhandelt werden und davon auszugehen ist, dass keinesfalls beide bisherigen Zuwendungen – Urlaubsgeld *und* Weihnachtsgeld – erhalten bleiben werden, rechnen wir an dieser Stelle unter der Annahme, dass künftig das Urlaubsgeld entfällt und das Weihnachtsgeld wieder regelhaft gezahlt wird.

Die entsprechenden Gesamtkosten stellt der folgende Abschnitt der Tabelle dar („hochgerechnet: Summe bundesweit"). Dort wird der Faktor „abnehmender Personalbestand" in der Spalte „Anzahl ErzieherInnen" transparent gemacht: Zur Ermittlung der Gesamtpersonalkosten wurde die Anzahl der ErzieherInnen, die in der Betreuung der Gruppe der Drei- bis Sechseinhalbjährigen arbeiten, ermittelt und in Vollzeitäquivalente (VZÄ) umgerechnet. Die Zahl der VZÄ, die Kinder im Alter von drei bis sieben Jahren betreuen, sinkt dabei von 2002: 158.622 auf 2030: 130.457.

Die Einflussfaktoren „Altersstruktur" und „Neueinstellung" können an dieser Stelle der Übersichtlichkeit wegen nicht detailliert dargestellt werden. Es werden jedoch für die fünf Modelle die erwarteten bundesweiten Gesamtpersonalkosten, die mit einer Anhebung der Vergütung einhergehen würden, für die Jahre 2002, 2010, 2015, 2020 und 2030 dargestellt. Entsprechend den fünf Szenarien werden die Kosten bei Höhergruppierung dargestellt.

So sinken beispielsweise für das herkömmliche Modell (4.1.) die Kosten von 6,44 Mrd. €, die 100 % der heutigen Personalkosten repräsentieren, auf 5,24 Mrd. € im Jahr 2030, was einer Minderung um 18 % entspricht (Wert in der Klammer). Analog sind die Werte für die anderen Modelle angegeben, in denen die Kosten für Eingruppierungsanhebung auf das Niveau von Sozialarbeitern oder Grundschullehrern durchgerechnet werden. Zusätzlich wird angenommen, dass die AbsolventInnen eines Kooperationsmodells wie im Modell 4.2. (Ausbildungsverlagerung von der Fachschule an die FH) vergütet würden. Eine Besonderheit stellt das Kompromissmodell (4.5.) dar: Hier werden die Kosten für 20 % FH-AbsolventInnen und 80 % Kosten gemäß heutiger Eingruppierung berechnet.

Besonders hinzuweisen ist darauf, dass die Gesamtpersonalkosten zwar entsprechend der im vorhergehenden Abschnitt und auch für die in Spalte 2 angegebenen VZÄ ermittelt werden. Doch entspricht eine einfache Multiplikation dieser Zahlen nicht den hier berechneten Kosten: Denn zum einen würden die Kosten nur für die neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen wirksam, d.h. sie setzten sich langsam durch, zum anderen muss die Lohnhöhe der Höherqualifizierten jeweils dem Alter entsprechend ermittelt werden.

5 Zusammenfassung und Erörterung

Wie eingangs erwähnt, befasste sich die hier vorgelegte Expertise mit einem speziellen Ausschnitt der Akademisierung der ErzieherInnen-Ausbildung: den Kostenauswirkungen im Bereich der Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen. Es ging hier mithin um den unmittelbaren Vorschulbereich; Krippen- und Hortbereich blieben auftragsgemäß außerhalb der Betrachtung.

Der Fokus war ein bildungsökonomischer, blendete also bewusst pädagogische oder sozial- und gesellschaftspolitische Fragen aus. Ebenso gehörte es nicht zum Gegenstand des Gutachtens, eine Policy-Strategie zur Durchsetzung der Akademisierung des ErzieherInnen-Berufs zu entwickeln. Zu all diesen Fragen wären gesonderte Gutachten zu schreiben.

Die vorliegende Expertise befasste sich mit Kosten. Dabei waren drei mögliche Kostenblöcke zu betrachten, die von einer vollständigen oder teilweisen Akademisierung der ErzieherInnen-Ausbildung tangiert sein könnten: Ausbildungskosten, spezifische institutionelle bzw. transformationsbedingte Kosten sowie Arbeitskosten.

Für den Vergleich der *Ausbildungskosten* in den verschiedenen denkbaren Modellen konnte auf keine direkten statistischen Angaben zurückgegriffen werden. Es war daher eine eigenständige Kostenermittlung vonnöten. Diese wurde in drei Schritten vorgenommen:

1. Die Ermittlung und Berechnung der direkten Ausbildungskosten, d.h. der Kosten der unmittelbaren Ausbildung an Fachschule, FH bzw. Universität: Sie fallen zugunsten der FH-Variante und zuungunsten der Fachschulvariante aus. Die Kosten für eine Fachschulausbildung pro Schüler/in und Jahr betragen 4.335 €, während pro Student/in und Jahr für ein Universitätsstudium 4.227 € und für ein FH-Studium lediglich 3.664 € aufzuwenden wären.
2. Auf die dreijährige Ausbildung bzw. das ebenfalls dreijährige Studium hochgerechnet, ergibt sich zwar ein Kostenvorteil bei der Fachschulvariante von knapp 13 % gegenüber der FH und von ca. 30 % gegenüber der Universität, da an der Fachschule das dort integrierte Praxisjahr deutlich geringere Betreuungskosten verursacht. Doch ist die Kostenspreizung zwischen Fachschule und Fachhochschule (9.754 € : 10.992 €) nicht exorbitant hoch.
3. Die ergänzende Berechnung unter Einbeziehung der indirekten Ausbildungskosten scheint eine gewisse Korrektur dieses Bildes nahe zu legen: Die Differenz der gesellschaftlichen Kosten, die für die jeweiligen kompletten Bildungswege insgesamt anfallen, spricht auf den ersten Blick dafür, dass bildungsbiografische Gesamtbetrachtungen kostenseitig zugunsten der herkömmlichen Fachschulausbildung ausfallen (Fachschule 18.429 € : FH 20.055 € : Uni 25.402 €). Doch werden die nunmehr höheren Kosten der beiden Hochschulvarianten im Verhältnis zur Fachschulvariante zum großen Teil im Schulbereich, d.h. bei der Schaffung der Voraussetzungen des Hochschulbesuchs erzeugt. Betrachtet man die relativen Abstände unter Einbeziehung dieser indirekten Ausbildungskosten, so zeigt der Vergleich: Die Differenz der Kosten zwischen Fachschul- und Universitätsvariante steigt auf jetzt 37,8 % an. Dagegen beträgt die Differenz zwischen der herkömmlichen Variante Fachschule zum Ausbildungsweg FH 8,8 %.

Die jährlichen Mehrkosten einer Anhebung der ErzieherInnen-Ausbildung ergeben sich als Produkt der Mehrkosten je Absolvent/in mal der Anzahl der AbsolventInnen. Bei der Betrachtung der gesamten Mehrkosten, die durch eine Verlagerung entstünden, müssen die Ungenauigkeiten der Absolventenstatistik der ErzieherInnen-Ausbildung in Betracht gezogen werden: Es gibt Indizien dafür, dass diese Zahl sowohl bei 12.000 wie auch bei 15.000 pro Jahr liegen könnte. Daher geben wir hier die Kosten für beide Varianten an.

Insgesamt ergäben sich bei der Verlagerung der ErzieherInnen-Ausbildung von der Fachschule an die Fachhochschule bundesweit jährliche öffentliche Mehraufwendungen in Höhe von 19,5 Mio. € bei 12.000 und 24,4 Mio. € bei 15.000 AbsolventInnen. Bei Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die Universität würden die jährlichen öffentlichen Mehraufwendungen bundesweit ca. 83,7 Mio. € (12.000 AbsolventInnen) bzw. 104,6 Mio. € (15.000 AbsolventInnen) betragen.

All dies, um es nochmals zu betonen, bezeichnet die bundesweit aufzubringenden Beträge, was die Größenordnungen beträchtlich relativiert. Nur ein geringer Teil dieser zusätzlichen Aufwendungen fiele zudem durch den Wechsel der ausbildungserbringenden Institutionen an; der größere Teil ergäbe sich aus einem verbreiterten Oberstufenbesuch, der unabhängig von einer Akademisierung der ErzieherInnen-Ausbildung ohnehin angestrebt wird.

Wir weisen schließlich nochmals darauf hin, dass hinsichtlich der Absolventenzahlen und des Berufsverbleibs ein dringlicher Bedarf nach Primärdatenerhebungen besteht. Wenn sich tatsächlich, wofür es Indizien gibt, eine hohe Fluktuationsvariante bestätigen würde, dann wäre damit ein unabweisbarer politischer Handlungsbedarf hinsichtlich der Anhebung des Sozialstatus und weiterführender beruflicher Perspektiven des ErzieherInnen-Berufs signalisiert. Jedenfalls wäre es auf Dauer nicht hinnehmbar, dass die gesellschaftlichen Kosten der Ausbildung einer/eines *tatsächlich dem Berufsfeld zur Verfügung stehenden* Erzieherin/Erziehers bei geringerem, nämlich Fachschul-Ausbildungslevel 22 % höher ausfielen als die gesellschaftlichen Kosten der FH-Ausbildung bzw. 6 % höher als die der Ausbildung an Universitäten.

Hinsichtlich spezifischer *institutioneller bzw. transformationsbedingter Kosten* infolge einer Ausbildungsanhebung lässt sich zu den drei möglichen institutionellen Optionen festhalten:

- Eine sofortige *Schließung* von Fachschulen würde nicht dazu führen, dass relevante Kosten eingespart werden können. Denn das Fachschulpersonal ist in der Regel nach Tarifvertrag unkündbar oder verbeamtet. Es müsste also weiterhin vergütet bzw. besoldet werden; gegebenenfalls wären auch Abfindungen zu zahlen. Diese Variante ist daher nicht zu empfehlen. Denkbar ist hingegen eine langfristige Entwicklung, *an deren Ende* die Schließung der Fachschulen bei gleichzeitiger Komplettüberführung der ErzieherInnen-Ausbildung in den Hochschulsektor steht. Eine hinsichtlich der finanziellen und sozialen Kosten intelligente Lösung wäre hierfür die Überführung der Fachschulen in die Hochschulen.

- Die *Überführung* der Fachschulen in die Hochschulen ließe sich analog der Umwandlung der westdeutschen Ingenieurschulen in Fachhochschulen Ende der 1960er-Jahre bewerkstelligen. Das Personal könnte im bisherigen Status weiterbeschäftigt werden (was die vereinzelte Berufung von FachschuldozentInnen zu FH-ProfessorInnen nicht ausschlösse) oder – an Universitäten – zu akademischen Räten/Oberräten ernannt werden. Diese Lösung wäre kostenneutral.
- *Kooperationen* zwischen Fach- und Hochschulen sollten kostenseitig idealtypisch so gestaltet werden, dass das nötige Personal an den Hochschulen in dem Umfang aufgebaut wird, wie Verrentung oder sonstige Fluktuation zur Verminderung des Lehrkörpers der Fachschulen führt. Seine Grenze fände dieser Prozess in dem vorab definierten Verhältnis von fachschulseitig einerseits und hochschulseitig andererseits zu erbringenden Ausbildungsanteilen.

Die Option einer kurzfristigen Schließung der Fachschulen wird verworfen, da sie kostenseitig ungünstig ist und daher politisch nicht durchsetzbar wäre. Zu beachten ist, dass die Sachkosten der Institutionen bei einer Verlagerung der Ausbildung in den Hochschulsektor einen Wechsel ihres Finanziers erfahren: Sie sind dann nicht mehr von den Kommunen, sondern im Rahmen der Landeshaushalte aufzubringen. Gleichzeitig würden sich die Sachkosten aber auch verringern, da Synergieeffekte einträten und da größere Einrichtungen (wie die Hochschulen) pro auszubildender Person immer kostengünstiger sind als kleinere Einrichtungen (wie die Fachschulen). Etwaige Transformationskosten können vernachlässigt werden, da sie, soweit anfallend, durch parallele übergangsbedingte Minderausgaben im Personalbereich der Hochschulen neutralisiert würden.

Die Berechnung etwaiger Veränderungen der *Arbeitskosten* benötigte zunächst die Ermittlung zentraler Daten zur aktuellen Situation, die bislang nirgendwo verfügbar waren. Deren wichtigste betreffen den heute gegebenen Beschäftigungsumfang für die Betreuung der Drei- bis Sechseinhalbjährigen, der hier detailliert berechnet wurde. Die Anzahl der ErzieherInnen im Bereich dieser Altersgruppe beträgt 190.077, also rund 190.000. Dies entspricht 160.269 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Auf dieser Grundlage sowie unter Berücksichtigung der Altersstruktur der ErzieherInnen und der davon abhängigen Dienstaltersgruppen nach BAT ergeben sich aktuelle Gesamtpersonalkosten von 6,44 Mrd. €.

Die künftige Entwicklung des ErzieherInnen-Bedarfs wie des Bedarfs an Neueinstellungen ließ sich nun auf zweierlei Weise einkreisend ermitteln: Zu bestimmen waren der kinderzahlabhängige ErzieherInnen-Bedarf einerseits sowie die Altersstruktur der ErzieherInnen, die Verrentungen und daraus folgend der Ersatzbedarf andererseits.

Zur Entwicklung der Zahlen der Drei- bis Sechseinhalbjährigen ergab sich: Nach einer dramatischen Abnahme in der unmittelbaren Zukunft bis 2010 verlangsamt sich der Trend nach unten bis 2012 und ändert sich dann hin zu

einer zwar weiteren, nun aber schwächeren Abnahme der Kinderzahl bis 2025. Danach kommt es wieder zu einer Beschleunigung der Abnahme der Kinderzahl bis 2030. In Prozentzahlen heißt das (bezogen auf das Basisjahr 2002): In den Jahren bis 2012 ist eine Abnahme um 11,9 % zu erwarten. Ab 2025 (minus 13,6 % gegenüber 2002) setzt sich der Trend nach unten wieder deutlich fort, und die Kinderzahl sinkt bis 2030 auf einen gegenüber 2002 fast 18 % niedrigeren Wert.

Die Ermittlung der Altersstruktur der ErzieherInnen und der daraus folgenden Verrentungen ermöglichte die Bestimmung des Ersatzbedarfs, mithin der Neueinstellungen, was wegen der Dienstaltersstufen nach BAT für präzise Personalkostenprognosen notwendig ist. Eine exemplarische regionsspezifische Betrachtung für vier Beispielregionen ergab zur Entwicklung des künftigen ErzieherInnen-Bedarfs: In Ostdeutschland nimmt die Zahl der Drei- bis Sechseinhalbjährigen kurz- bis mittelfristig zu, um sich dann dem in Westdeutschland bereits heute wirksamen Trend der Abnahme der Kinderzahl anzuschließen. Zugleich wird deutlich, dass die regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung und der Versorgungsquote beträchtlich sind. Damit wird unterstrichen, dass detaillierte Aussagen zu Entwicklungen in einzelnen Bundesländern länderspezifische Fallstudien benötigen.

Die künftige Personalkostenentwicklung kann dann von einer Anhebung des Ausbildungsniveaus abhängig sein, wenn die höheren Ausbildungsabschlüsse der künftigen ErzieherInnen als Begründung einer Vergütungsanhebung zum Tragen kommen. Hier ist allerdings festzuhalten: Eine Vergütungsanhebung für ErzieherInnen infolge höherer Qualifikation ergibt sich weder zwingend aus dem BAT noch aus dem internationalen Vergleich. Sollte sie dennoch vorgenommen werden, dann aufgrund eines gesondert erzeugten politischen Willens und dessen Umsetzung in politische Entscheidungen. Die Qualifikationsanhebung wäre dann für eine Vergütungsanhebung der Anlass, jedoch nicht die Ursache. In jedem Fall aber wird die künftige Personalkostenentwicklung davon abhängig sein, wie hoch die künftige Beschäftigung (in VZÄ) ausfällt.

Für die künftige Personalkostenentwicklung lassen sich vier mögliche Fälle unterscheiden:

- Fall 1: Alle ErzieherInnen werden entsprechend den bisherigen Eingruppierungen bezahlt;
- Fall 2: Ein Teil der neuen ErzieherInnen wird aufgrund einer FH-Qualifikation höher bezahlt;
- Fall 3: Alle neuen ErzieherInnen werden aufgrund einer FH-Qualifikation höher eingruppiert;
- Fall 4: Alle neuen ErzieherInnen werden, da UniversitätsabsolventInnen, wie GrundschullehrerInnen bezahlt.

Unter Einrechnung aller wesentlichen Faktoren ergeben die Berechnungen: Die zukünftigen Kosten fallen in jedem der Modelle unter die Höhe der gegenwärtigen Kosten. Dafür sind einerseits die abnehmenden Kinderzahlen,

andererseits die steigenden Verrentungen mit Einsparungen bei den Personalkosten durch geringere Dienstaltersstufen verantwortlich.

Wird nun ein *Vergleich* der Veränderungen bei den *Ausbildungskosten* und bei den *Arbeitskosten* vorgenommen, dann ist zunächst anzumerken: Bei den Ausbildungskosten bewegen wir uns im zwei- bis niedrigen dreistelligen Millionen-Euro-Bereich, bei den Arbeitskosten im dreistelligen Millionen- bzw. im Milliarden-Euro-Bereich. Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass die Ausbildungskostenentwicklung sekundär im Verhältnis zur Arbeitskostenentwicklung ist. Vielmehr interessieren sich unterschiedliche Ressorts bzw. unterschiedliche Ministerialabteilungen für die einzelnen Kostenblöcke, da die Kosten und die Kostenentlastungen in unterschiedlichen Haushaltskapiteln anfallen. Was in der vorliegenden Studie zusammengedacht wird, wird in der administrativen Praxis „auseinander gedacht".

Daher sind zusätzliche Ausgaben an der einen Stelle nur bedingt gegen verminderte Ausgaben an anderer Stelle aufrechenbar. Dies entspräche zwar einer abstrakten gesamtgesellschaftlichen Kostenrechnung, doch ignorierte es einen wesentlichen Aspekt politischer Umsetzungsaktivitäten: Politische Anliegen jeglicher Art werden in einer Situation der Ressortkonkurrenz verfolgt. Im konkreten Fall einer Verlagerung der ErzieherInnen-Ausbildung heißt das:

- Zum größeren Teil werden die anfallenden Ausbildungskostensteigerungen in den Schulkapiteln der Haushalte wirksam, da die akademisierungsbedingten Mehrkosten gegenüber dem Fachschulausbildungsweg zum größten Teil durch den Erwerb der Hochschulreife entstehen. Inwieweit diese Kosten tatsächlich als „Mehrkosten" zu verbuchen sind, ist eher eine Ansichtssache, denn in den meisten Bundesländern gilt die Erhöhung der Übergangsquote ins Gymnasium ohnehin als politisches Ziel, wird also unabhängig von einer etwaigen Anhebung der ErzieherInnen-Ausbildung angestrebt, umgesetzt und finanziert.
- Die Kosten zum Neuaufbau der Studienplätze hingegen wären weitgehend durch Einsparung der bisherigen Fachschulausgaben gegenfinanziert. Im Bereich der Fachschulen fielen die Personalkostenminderungen in den Kultusressorts an, da diese für die Berufsausbildung zuständig sind, dort also auch die Fachschulen ressortieren; hinsichtlich der Sachkosten der Fachschulen würden die Kommunen entlastet. Die Kostenzuwächse durch Übernahme der Ausbildung in den Hochschulbereich kämen in den Hochschul- und Wissenschaftsressorts zum Tragen. Damit aus der weitgehenden rechnerischen Gegenfinanzierung auch eine faktische würde, müsste das haushalterische Prinzip „Geld folgt Aufgabe" Anwendung finden.
- Die Kostenentwicklungen im Bereich etwaiger Vergütungsanhebungen (Zuwachs je zu vergütender Erzieherin/zu vergütendem Erzieher bei gleichzeitiger Gesamtpersonalkosten-Minderung durch abnehmende Anzahl der ErzieherInnen wegen geringerer Kinderzahlen) wären wiederum

in den Etats der Schul- bzw. Kultusressorts zu realisieren, da dort die KiTas ressortieren.

Wir hatten *fünf Modelle* vergleichend betrachtet und berechnet:

- herkömmliches Modell: Regelfall Fachschulausbildung;
- Verlagerungsmodell A: Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die Fachhochschule;
- Verlagerungsmodell B: Verlagerung der Ausbildung von der Fachschule an die Universität;
- Kooperationsmodell: gemeinsame Ausbildung an Fachschule und Fachhochschule;
- Kompromissmodell: parallele Ausbildungswege an Fachschulen und Fachhochschulen.

Die beiden Verlagerungsmodelle kämen der erziehungswissenschaftlichen Debatte über die inhaltlichen Notwendigkeiten in der künftigen frühpädagogischen Erziehung am weitesten entgegen. Das Kooperations- und das Kompromissmodell dagegen würden unterschiedliche Auffassungen zur frühpädagogischen Ausbildungsgestaltung berücksichtigen und diese strukturell abbilden. Dabei könnte insbesondere die parallele Ausbildung von FrühpädagogInnen sowohl an Fachschulen wie auch an Fachhochschulen ein politisches Kompromissmodell sein. Ein solches Kompromissmodell könnte wiederum mit zwei alternativen strategischen Zielstellungen verbunden werden: entweder als auf Dauer angelegte Doppelgleisigkeit oder aber als Einstieg in eine sukzessive zu bewerkstelligende vollständige Akademisierung des ErzieherInnen-Berufs. Durch die bereits in Gang gesetzten hochschulischen Ausbildungsinitiativen – 15 an der Zahl – gibt es für diese Variante auch bereits praktische Voraussetzungen.

Sowohl beim Kooperationsmodell (gemeinsame Ausbildung an Fachschule und FH) wie auch beim Kompromissmodell (parallele Ausbildungswege an Fachschulen und FHs) läge es nahe, die Hochschulausbildung vornehmlich für LeiterInnen von Kindertagesstätten und die Fachschulausbildung für das pädagogische Personal in den Gruppen vorzusehen. In Rechnung zu stellen ist dabei allerdings, dass ein wesentliches Ziel der Ausbildungsanhebung auf diesem Wege kaum oder nicht erreicht werden kann: die über Höherqualifizierungen zu erreichende Qualitätssteigerung der unmittelbaren Arbeit mit den Kindern. Hochschulausbildung vornehmlich für KiTa-LeiterInnen bewirkt eine Professionalitätssteigerung des *Managements* der jeweiligen Einrichtungen. Eine Professionalitätssteigerung der Arbeit in den Gruppen aber kann dadurch höchstens indirekt – nämlich über eine qualitätsverbesserte Anleitung und Führung – erreicht werden.[48]

[48] „Die Leitung eines Kindergartens ist nicht eine bürokratische Nebenfunktion, sondern ein pädagogisches Steuerungsorgan im Rang eines eigenständigen Berufes. (...) ... empfehlen wir ...

Daher ist hier auch darauf aufmerksam zu machen, dass eine hochschulische ErzieherInnen-Ausbildung allein für Leitungsaufgaben den Aufwand vermutlich nicht lohnt. Denn für diese Tätigkeiten bilden bereits heute die Hochschulen – Fachhochschulen wie Universitäten – geeignetes Personal in Gestalt der SozialpädagogInnen aus. Unter den Aspekten der Flexibilität und der Ausbildungsbreite dürften die Sozialpädagogik-AbsolventInnen für Leitungsaufgaben sogar geeigneter sein als AbsolventInnen frühpädagogischer Studiengänge.

Es gibt weitere Gründe, die für eine Anhebung der ErzieherInnen-Ausbildung sprechen. Einer der überzeugendsten folgt aus dem Umstand, dass die Forschung über die vorschulische Lebens- und Erziehungsphase in Deutschland nur sehr rudimentär ausgeprägt ist. Das wiederum ergibt sich insbesondere aus den geringen Hochschulressourcen in diesem pädagogischen Teilfeld. Um diese Ressourcen zu erweitern, werden Professuren benötigt, denn im deutschen Hochschulsystem bilden Professuren den zentralen Ankerpunkt für Forschung – sowohl hinsichtlich der Personalressourcen in Gestalt von wissenschaftlichen MitarbeiterInnen, der Nachwuchsförderung über Studienabschlussarbeiten und Promotionen, der Drittmitteleinwerbung wie schließlich auch der Reputationskreditierung und -akkumulation. Hochschulprofessuren aber werden nur im Zusammenhang mit Studiengängen eingerichtet. Daran schließt sich zwingend die Überlegung an, welche Forschungsressourcen denn entstünden, wenn Professuren für Früh- oder Elementarpädagogik eingerichtet würden.

Die Unterschiede zwischen Fachhochschulen und Universitäten sind hier durchaus dramatisch. An Fachhochschulen wird kalkulatorisch davon ausgegangen, dass eine Professorin bzw. ein Professor ca. 5 % der Arbeitszeit für Forschung aufwendet, in manchen Fällen bis zu 10 %. Wissenschaftliche MitarbeiterInnen gibt es an Fachhochschulen im Regelfall nicht, Promotionen entweder gar nicht oder nur in Ansätzen über kooperative Promotionsverfahren gemeinsam mit Universitäten, Drittmitteleinwerbungen sind an Fachhochschulen deutliche Grenzen gesetzt und im grundlagenwissenschaftlichen Bereich nahezu völlig ausgeschlossen. Bei UniversitätsprofessorInnen dagegen wird kalkulatorisch von einem 55-prozentigen Forschungsanteil an der Arbeitszeit ausgegangen. Entsprechend gibt es auch gute Chancen der Drittmitteleinwerbung, daneben wissenschaftliche MitarbeiterInnen und Promotionsmöglichkeiten.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Empfehlung auf, dass ErzieherInnen-Studiengänge sowohl an Fachhochschulen wie auch an Universitäten eingerichtet werden sollten. Die Entwicklung bei der Akademisierung des Pflegebereichs könnte hier als Vorbild dienen.

Kindergarten- und Hortmanagement als eigenen Beruf zu sehen, einen Beruf wie jeden anderen auch, den man erlernen kann." (Fischer 2001, S. 30).

Fazit:

1. Kostensteigerungen im Ausbildungsbereich fallen bei Betrachtung der unmittelbaren Ausbildungs- bzw. Studiengänge insbesondere für den Fall des FH-Studiums gering aus. Die öffentlich anfallenden Kosten der kompletten Ausbildungsbiografien von Mittlerer Reife (bzw. analoger Jahrgangsstufe) bis ErzieherInnen-Abschluss sind für den zur Fachhochschule führenden Ausbildungsweg in überschaubarem Maße teurer als für Fachschulausbildungswege; die Kostensteigerungen fallen zudem weitgehend nicht im Hochschulsektor an, sondern im vorgelagerten Schulbereich und sind Bestandteil der Kosten einer – ohnehin angestrebten – Erhöhung der Übergangsquote ins Gymnasium.
2. Institutionelle Kosten, die sich aus einem Übergang der Ausbildung von den Fachschulen zu den Hochschulen ergeben würden, sind in ihren Größenordnungen vernachlässigbar. Im Sachkostenbereich ist von Entlastungen auszugehen.
3. Eine Vergrößerung der Gesamtsumme der gesellschaftlich aufzuwendenden Arbeitskosten kommt weder zustande, wenn das Vergütungsniveau nicht angehoben wird, noch wenn es angehoben wird: Der zurückgehende ErzieherInnen-Bedarf infolge abnehmender Kinderzahlen und die Verrentung vergleichsweise vergütungsintensiver Angehöriger höherer Dienstaltersgruppen würden selbst im Fall von Vergütungsanhebungen zu in der Summe geringeren Personalkosten führen.

Mithin: Die Zeit für einen Systemwechsel in der ErzieherInnen-Ausbildung ist vergleichsweise günstig, da ihm keine durchschlagenden Kostenargumente entgegenstehen. Dies gilt auch dann, wenn angenommen wird, dass in den Finanzministerien der Länder bereits mit künftig geringeren Personalkosten für den Kindergartenbereich gerechnet und dort erhoffte Einsparungen für Finanzierungen in anderen Haushaltskapiteln veranschlagt werden. Wichtig ist, dass es Einsparungen in jedem der hier dargestellten Fälle der Vergütungsentwicklung geben würde. Soweit höhere Vergütungen für studierte ErzieherInnen unabweisbar sein sollten, werden die daraus resultierenden Mehrausgaben durch sinkende Nachfrage mehr als aufgefangen. Das ist eine ungleich komfortablere Situation für die Protektion eines Anliegens wie der Akademisierung des ErzieherInnen-Berufs, als wenn dieses Anliegen nur unter Einsatz absolut zusätzlicher Finanzmittel umzusetzen wäre. Überdies: Da sich durch die sinkende Kinderzahl in jedem Fall die Gesamtkosten verringern, wären selbst bei angehobenen Individualvergütungen der ErzieherInnen noch finanzielle Spielräume vorhanden, um pädagogisch und gesellschaftlich wünschenswerte Anliegen wie die Verkleinerung von Gruppengrößen oder die Ausweitung von Betreuungszeiten umzusetzen. Vor diesem Hintergrund können sich alle weiteren Diskussionen auf inhaltliche Aspekte beziehen.

6 Literatur

Alice-Salomon-Fachhochschule Berlin (o.J. [2003]): Kostenplan: Studiengang „Erziehung und Bildung im Kindesalter" – Bachelor of Arts. Berlin, unveröff. Manuskr.

Balluseck, Hilde von/Metzner, Helga/Schmitt-Wenkebach, Barbara (2003): Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern in der Fachhochschule. In: Fthenakis, Wassilios (Hrsg.): Elementarpädagogik nach PISA. Freiburg/Basel/Wien, S. 317–331

Barna, Ákos/Dölle, Frank/Leszczensky, Michael/Schacher, Martin/Winkelmann, Gert (2000): Ausstattungs- und Kostenvergleich norddeutscher Fachhochschulen. Hochschul-Informations-System (HIS). Hannover

Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (o.J. [2004]): Das achtjährige Gymnasium in Bayern. Verfügbar über: http://www.g8-in-bayern.de/g8/ueberblick/zeitpunkt/index.shtml#sitbl (Zugriff: 14.9.2005)

Beher, Karin (2005): Arbeit und Qualifizierung in sozialen Frauenberufen: Von der Kleinkinderlehrerin und Kindergärtnerin über die Erzieherin hin zur sozialpädagogischen Bildungsfachkraft oder zurück? Ein Beitrag zur Entwicklung und Lage des Erzieherinnen-Berufs im Horizont von Ausbildung und Arbeitsmarkt. Dissertation am Fachbereich Erziehungswissenschaft und Soziologie der Universität Dortmund. Dortmund, unveröff. Manuskr.

Bundesagentur für Arbeit (2003): Arbeitslose nach Berufsordnungen. Nürnberg, unveröff. Manuskr.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (o.J. [2004]): Datenbank „Kurs". Verfügbar über: http://infobub.arbeitsagentur.de/kurs/index.jsp (Zugriff: 9.7.2004)

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004): Berufsbildungsbericht 2004. Bonn. Verfügbar über: http://www.bmbf.de/pub/bbb_2004.pdf (Zugriff: 15.12.2004)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2003): Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Weinheim/Basel/Berlin

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) (o.J. [2004]): Durchschnittliches Renteneintrittsalter der Empfänger von Versichertenrenten bei den erstmaligen Rentenzugängen der BfA für die Berufsgruppe Erzieher(innen) und verwandte Berufe (Tätigkeitsschlüssel 862x, 864x). Berlin, unveröff. Manuskr.

Dölle, Frank/Appiah, Janet/Jenkner, Peter/Quiram, Susanne/Schacher, Martin/Winkelmann, Gert (2004): Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich FH 2002. Kennzahlenergebnisse für die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein. Hochschul-Informations-System (HIS). Hannover

Dölle, Frank/Jenkner, Peter/Lesczensky, Michael/Schacher, Martin/Winkelmann, Gert (2002): Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2000. Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Hochschul-Informations-System (HIS). Hannover

Fendrich, Sandra/Schilling, Matthias (2003): Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2012 in Thüringen. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter. Im Auftrag des Landesamtes für Soziales und Familie, Abteilung 5 – Landesjugendamt Thüringen. Erstellt von der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dortmund

Fischer, Walther A. (2001): Pädagogische Führung in Kindergarten und anderen pädagogischen und sozialen Einrichtungen. Innsbruck/Wien

Fthenakis, Wassilios E. (2004): Thesenpapier zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren in Deutschland. Referat gehalten am 30.6.2004 bei der konstituierenden Sitzung des Netzwerks Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Schwerpunkt „Frühförderung im Bildungssystem". Berlin, unveröff. Manuskr.

Fuchs, Kirsten (2004): Magister-PädagogInnen im Beruf. Empirische Befunde einer bundesweiten Befragung. In: Krüger, Heinz-Hermann/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Pädagogen in Studium und Beruf. Empirische Bilanzen und Zukunftsperspektiven. Wiesbaden, S. 75–108

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (2002): Bundesangestellten Tarifvertrag. BAT/BAT-O. Textfassung mit Anmerkungen. Stand 2002. Essen

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (2004): Ratgeber für Sozialpädagogische Fachkräfte. Eingruppierung im Sozial- und Erziehungsdienst. Arbeitsvertragsrechte. Aufsicht und Haftung. Essen

Huber, Andreas (2003): Berufsverläufe. Einmündungsprozesse und Arbeitsplatzmobilität. In: Krüger, Heinz-Hermann/Rauschenbach, Thomas/Fuchs, Kirsten/Grunert, Cathleen/Huber, Andreas/Kleifgen, Beate/Rostampour, Parviz/Seeling, Claudia/Züchner, Ivo: Diplom-Pädagogen in Deutschland. Survey 2001. Weinheim/München, S. 117–137

Interfraktionelle Arbeitsgruppe beim Landtag Baden-Württemberg (2001): Berufliche Schulen. Bruttokosten eines öffentlichen Schülers. Stuttgart, unveröff. Manuskr.

Krüger, Heinz-Hermann/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.) (2004): Pädagogen in Studium und Beruf. Empirische Bilanzen und Zukunftsperspektiven. Wiesbaden

Krüger, Heinz-Hermann/Rauschenbach, Thomas/Fuchs, Kirsten/Grunert, Cathleen/Huber, Andreas/Kleifgen, Beate/Rostampour, Parviz/Seeling, Claudia/Züchner, Ivo (2003): Diplom-Pädagogen in Deutschland. Survey 2001. Weinheim/München

Kultusministerium Sachsen-Anhalt (2003): Schülerkostensätze im Schuljahr 2003/2004. Bekanntmachung des KM vom 5.8.2003 – 34-81104. In: Schulverwaltungsblatt Land Sachsen-Anhalt 13/2003, 20.8.2003, S. 264–267

Kultusministerkonferenz (KMK) (1998): Übereinkunft zum Erwerb der Fachhochschulreife in der gymnasialen Oberstufe zwischen den Ländern Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Bonn

Kultusministerkonferenz (KMK) (2001): Vereinbarung über den Erwerb der Fachhochschulreife in beruflichen Bildungsgängen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 5.6.1998 i.d.F. vom 9.3.2001. Bonn

Kultusministerkonferenz (KMK) (2004): Regelungen der Länder über die Dauer der Schulzeit am Gymnasium bis zur Erlangung der Allgemeinen Hochschulreife (Stand: 8.7.2004). Bonn, unveröff. Manuskr.

Leszczensky, Michael/Dölle, Frank (2003): Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche an Hochschulen. Werkstattbericht zu einem Vergleich der Ergebnisse von Universitäten und Fachhochschulen. Hochschul-Informations-System (HIS). Hannover

Oberhuemer, Pamela/Ulich, Michaela (1997): Kinderbetreuung in Europa. Tageseinrichtungen und pädagogisches Personal. Eine Bestandsaufnahme in den Ländern der Europäischen Union. Weinheim/Basel

OECD (2003): Education at a glance. OECD Indicators. Paris. Table D.5.1. Verfügbar über: http://www.oecd. org/dataoecd/1/30/14611835.xls (Zugriff: 6.10.2004)

OECD (2004): OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany. Paris. Verfügbar über: http://oecd.org/dataoecd/42/1/33978768.pdf (Zugriff: 14.12.2004)

Rat der Evangelische Kirche in Deutschland (Hrsg.) (2004): Wo Glaube wächst und Leben sich entfaltet. Der Auftrag evangelischer Kindertageseinrichtungen. Eine Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland. Gütersloh

Rauschenbach, Thomas (1990): Jugendhilfe als Arbeitsmarkt. In: Peukert, Detlev J. K./Münchmeier, Richard/Greese, Dieter/Oberloskamp, Helga/Böllert, Karin/Otto, Hans-Uwe/Gängler, Hans/Stein, Gebhard/Kreft, Dieter/Strack, Gerholt/Rauschenbach, Thomas: Jugendhilfe. Historischer Rückblick und neuere Entwicklungen. Materialien zum 8. Jugendbericht Bd. 1. München, S. 226–297

Rauschenbach, Thomas/Beher, Karin/Knauer, Detlef (1995): Die Erzieherin. Ausbildung und Arbeitsmarkt. Weinheim/München

Rechnungshof Hessen (1999): Zusammenfassende Berichte über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung. Achter Zusammenfassender Bericht für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Juli 1999. 6. Neunundvierzigste und fünfzigste Vergleichende Prüfung „Vollprüfung" bei dreißig Städten und Gemeinden. 6.13. Kindertagesstätten. Verfügbar über: http://www.rechnungshof-hessen.de/lmk/inhalt3php3? year=1999& K1=68&K2=13 (Zugriff: 5.8.2004)

Rietzke, Tim/Schilling, Matthias (2001): Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 im Rheinland. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik im Auftrag des Landesjugendamtes Rheinland. Dortmund

Schilling, Matthias (2000): Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 in Westfalen-Lippe. Expertise der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik im Auftrag des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe. Dortmund

Schilling, Matthias/Fendrich, Sandra (2002): Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2010 in Brandenburg. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter im Auftrag des Landesjugendamtes Brandenburg. Erstellt von der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dortmund

Seeling, Claudia (2004): FH oder Uni? Sozialpädagogische Qualifikationsprofile im Vergleich. In: Krüger, Heinz-Hermann/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Pädagogen in Studium und Beruf. Empirische Bilanzen und Zukunftsperspektiven. Wiesbaden, S. 109–130

Sekretariat der Kultusministerkonferenz (Hrsg.) (2003): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz. Dokumentation Nr. 171. Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen. Bonn. Verfügbar über: http://www.kmk.org/statist/Dok171.pdf (Zugriff: 18.9.2004)

Statistisches Bundesamt (1998–2003): Bildung und Kultur. Berufliche Schulen (= Fachserie 11, Reihe 2). Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (o.J., [2000]): Mikrozensus 2000: Höchster allgemeiner Schulabschluss BKZ 861 Erzieherin; Sozialarbeiterinnen Sozialpädagoginnen. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (o.J. [2004]): Ausgaben für öffentliche Schulen je Schüler im Haushaltsjahr 2001 nach Schularten und Ländern in Euro. Wiesbaden. Verfügbar über: http://www.destatis.de//download/d/biwiku/ausgaben_je_schueler_schularten.pdf (Zugriff: 10.10.2004)

Statistisches Bundesamt (2003a): 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2003b): Aktuelle Ergebnisse aus der Studentenstatistik für das Wintersemester 2003/2004, 4.12.2003. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2003c): Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur (= Fachserie 14, Reihe 3.4). Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2004a): Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990–2002. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2004b): Statistik der Kinder- und Jugendhilfe 2002. Wiesbaden

7 Anhang

Tabelle A-1: Fachschulausbildungen zur Erzieherin/zum Erzieher: Ausbildungsdauer und Zugangsvoraussetzungen in den 16 Bundesländern

Bundesland	Dauer in Jahren	Zugangsvoraussetzungen	Zahl der Angebote
Baden-Württemberg	3 Jahre, inkl. 1 Jahr Berufspraktikum	▪ Erfolgreicher Abschluss des Berufskollegs für Praktikanten/Praktikantinnen oder ▪ staatliche Anerkennung als Kinderpfleger/in oder eine gleichwertige im Hinblick auf die Ausbildung an der Fachschule für Sozialpädagogik einschlägige berufliche Qualifizierung. Abweichend hiervon können BewerberInnen mit fachgebundener und allgemeiner Hochschulreife aufgenommen werden, wenn diese eine praktische Tätigkeit von mindestens sechs Wochen, die zur Vorbereitung auf die nachfolgende Berufsausbildung geeignet ist, nachweisen.	65
Bayern	3 Jahre, inkl. fachpraktische Ausbildung	a) Eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem sozialpädagogischen, pädagogischen, sozialpflegerischen, pflegerischen oder rehabilitativen Beruf mit einer Regelausbildungsdauer von mindestens 2 Jahren oder b) eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf und ein erfolgreich abgeschlossenes einjähriges sozialpädagogisches Seminar oder c) ein zweijähriges erfolgreich abgeschlossenes sozialpädagogisches Seminar (mit bis zu 1 Jahr können auf das sozialpädagogische Seminar angerechnet werden: ▪ der Nachweis der allgemeinen Hochschulreife, der fachgebundene Hochschulreife oder der Fachhochschulreife, ▪ der erfolgreiche Besuch der Jahrgangsstufe 11 einer öffentlichen oder staatlich anerkannten Fachoberschule der Ausbildungsrichtung Sozialwesen, ▪ die Ableistung eines freiwilligen sozialen Jahres, in dem mindestens 6 Monate an sozialpädagogischen oder sozialpflegerischen Einrichtungen verbracht wurden, ▪ der abgeleistete Wehr- oder Ersatzdienst, ▪ die mindestens dreijährige selbstständige Führung eines Haushalts, wenn dem Haushalt während dieser Zeit mindestens ein minderjähriges Kind angehörte) oder d) eine einschlägige berufliche Tätigkeit von mind. 4 Jahren oder e) eine mindestens vierjährige selbstständige Führung eines Haushalts, wenn dem Haushalt während dieser Zeit mindestens ein minderjähriges Kind angehörte.	44

Bundesland	Dauer in Jahren	Zugangsvoraussetzungen	Zahl der Angebote
Berlin	3 Jahre, inkl. fachpraktische Ausbildung	1) Aufgenommen wird, wer die Fachhochschulreife an einer Fachoberschule des Fachbereichs Sozialwesen erworben hat. BewerberInnen, die die Fachhochschulreife an anderen Fachoberschulen erworben haben sowie BewerberInnen mit Abitur müssen eine für die Fachschulausbildung förderliche Tätigkeit nachweisen. 2) Aufgenommen wird auch, wer mindestens den mittleren Schulabschluss (Realschulabschluss) und eine berufliche Vorbildung nachweist. Als berufliche Vorbildung gelten: ▪ der erfolgreiche Abschluss einer einschlägigen Berufsausbildung oder ▪ eine einschlägige Berufstätigkeit von mindestens 3 Jahren oder ▪ der erfolgreiche Abschluss einer nichteinschlägigen Berufsausbildung von mindestens 3 Jahren oder ▪ eine nichteinschlägige Berufstätigkeit von mindestens 4 Jahren. (Als Berufstätigkeit gilt eine Tätigkeit, die die Arbeitskraft des Beschäftigten mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit beansprucht [hauptberufliche Tätigkeit]; Auf die Berufstätigkeit werden angerechnet: ▫ die selbstständige Führung eines Haushalts mit mindestens 3 Personen oder mit mindestens 2 Personen, wenn dem Haushalt eine erziehungs- oder pflegebedürftige Person angehört, mit bis zu einem Jahr, ▫ die Ableistung eines freiwilligen sozialen Jahres, ▫ die Erfüllung einer Dienstpflicht nach Artikel 12a, Abs. 1 oder 2 des Grundgesetzes, soweit der Einsatz in einem sozialpädagogischen oder sozialpflegerischen Tätigkeitsbereich erfolgte.) Für die Fachschulausbildung förderlich oder einschlägig sind Tätigkeiten oder Berufsausbildungen im sozialpädagogischen und sozialpflegerischen Bereich.	14
Brandenburg	3 Jahre, inkl. fachpraktische Ausbildung	1) Abgeschlossene einschlägige Berufsausbildung oder 2) abgeschlossene nicht einschlägige Berufsausbildung und eine für die Fachrichtung förderliche Tätigkeit oder 3) die Fachhochschulreife oder die allgemeine Hochschulreife und eine für die Fachrichtung förderliche Tätigkeit.	17

Bundesland	Dauer in Jahren	Zugangsvoraussetzungen	Zahl der Angebote
Bremen	2 Jahre, inkl. Praktika, kein Anerkennungsjahr	Eine einschlägige einjährige Vorbildung (dies kann sein: ein durch die Schule begleitetes Vorpraktikum oder der Besuch der Berufsfachschule für Gesundheit, Hauswirtschaft und Sozialwesen). Zugelassen wird auch, wer a) anstelle der einschlägigen einjährigen Vorbildung ▪ den Abschluss eines Ausbildungsberufs nach § 25 des BBiG oder § 25 der HwO oder ▪ den Abschluss einer nach Bundes- oder Landesrecht vergleichbar geregelten Ausbildung oder ▪ eine als gleichwertig anerkannte einschlägige berufspraktische Tätigkeit von mindestens zweijähriger Dauer. b) eine für den Besuch der Schule förderliche Berufstätigkeit von mindestens 5 Jahren nachweist. Angerechnet werden ▪ einschlägige sozialversicherungspflichtige, ununterbrochene Berufstätigkeiten von jeweils mindestens einem Jahr Dauer und ▪ die Tätigkeit im eigenen Haushalt, wenn wenigstens ein Kind oder eine pflegebedürftige Person zu betreuen waren. c) die Hochschulzugangsberechtigung besitzt und ein einjähriges einschlägiges Praktikum abgeleistet hat.	4
Hamburg	3 Jahre, inkl. Praktikum	1) Mittlerer Bildungsabschluss und eine mindestens zweijährige Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder im öffentlichen Dienst oder an einer Berufsfachschule oder 2) mittlerer Bildungsabschluss und drei Jahre Tätigkeit in einem für die Ausbildung förderlichen Bereich oder 3) mittlerer Bildungsabschluss und vier Jahre Berufstätigkeit oder 4) Erwerb der Fachhochschulreife oder die allgemeine Hochschulreife und in einem für die Ausbildung förderlichen Bereich ein einjähriges Praktikum oder einjährige Tätigkeit in einem für die Ausbildung förderlichen Bereich. Eine gleichwertige Vorbildung hat erworben, wer die Fachhochschulreife mit einer fachpraktischen Ausbildung im Fachbereich Sozialpädagogik erworben hat. Die Gleichwertigkeit einer anderen Vorbildung wird von der zuständigen Behörde festgestellt.	6

Bundesland	Dauer in Jahren	Zugangsvoraussetzungen	Zahl der Angebote
Hessen	3 Jahre, inkl. 1 Jahr Praktikum	▪ Berufsabschluss als staatlich geprüfte/r Sozialassistent/in oder ▪ Abschluss einer einschlägigen anerkannten Berufsausbildung von mindestens zweijähriger Dauer oder ▪ erfolgreiche Teilnahme an einer Feststellungsprüfung zum Nachweis einer gleichwertigen beruflichen Vorbildung. Die Zulassung zur Feststellungsprüfung setzt den Nachweis einer Berufstätigkeit von 3 Jahren und von sozialpädagogischer Erfahrung voraus. Hierauf sind anzurechnen: ▪ eine abgeschlossene Berufsausbildung, ▪ erzieherische und pflegerische Tätigkeit in der Familie bis zur Dauer von 2 Jahren, ▪ ein studienqualifizierender Abschluss in der Sekundarstufe II bis zur Dauer von 2 Jahren, ▪ förderliche Studienleistungen an Fachhochschulen und Hochschulen, ▪ die Ableistung eines sozialen Jahres im Sinne des Gesetzes zur Förderung des freiwilligen sozialen Jahres, ▪ die Ableistung des Grundwehrdienstes oder des Zivildienstes, ▪ ein Auslandsaufenthalt als Au-pair bis zur Dauer von 12 Monaten, ▪ einschlägige Berufstätigkeit. Bestandteil der Feststellungsprüfung ist ein Gespräch über die sozialpädagogischen Erfahrungen.	31
Mecklenburg-Vorpommern	3 Jahre, inkl. 1 Jahr Praktikum	Bei allgemeiner Hochschulreife bzw. Fachhochschulreife: 1) eine mindestens zweijährige Berufstätigkeit oder 2) eine mindestens einjährige einschlägige Berufstätigkeit oder ein mindestens einjähriges einschlägiges begleitetes Praktikum bzw. eine einjährige gleichwertige Tätigkeit im sozialen Bereich.	7
Niedersachsen	2 Jahre, inkl. Praktikum	Berufsabschluss als staatlich geprüfte/r Sozialassistent/in – Schwerpunkt Sozialpädagogik oder eine andere gleichwertige einschlägige Berufsausbildung	54

Bundesland	Dauer in Jahren	Zugangsvoraussetzungen	Zahl der Angebote
Nordrhein-Westfalen	3 Jahre, inkl. 1 Jahr Praktikum zur staatlichen Anerkennung und 4 Praktika von jeweils 5 oder 6 Wochen Vollzeit	1) Abschluss einer Ausbildung in einem einschlägigen Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung, dem Landes- oder Bundesrecht und 2) Berufsschulabschluss, soweit während der Berufsausbildung die Pflicht zum Berufsschulbesuch bestand und 3) eine Berufstätigkeit im Ausbildungsberuf von mindestens einem Jahr, die auch während der Fachschulausbildung abgeleistet werden kann (die einjährige Berufstätigkeit wird in Form eines gelenkten Praktikums während des Fachschulbildungsganges abgeleistet). In die Fachschule können auch aufgenommen werden: 1) BewerberInnen, die eine einschlägige Berufstätigkeit von mindestens 5 Jahren nachweisen (auf die Berufstätigkeit kann der Besuch einer einschlägigen Berufsfachschule angerechnet werden.); 2) Studierende, die sich in einem Berufsausbildungsverhältnis befinden, wenn der Unterricht in den beteiligten Bildungsgängen inhaltlich verknüpft wird. Die erforderliche Berufstätigkeit muss bei der Zulassung zum Fachschulexamen nachgewiesen werden; 3) BewerberInnen, die einen berufsqualifizierenden Bildungsgang von zweijähriger Dauer mit einem Berufsabschluss nach Landesrecht (staatlich geprüfte/r Kinderpfleger/in, staatlich geprüfte/r Sozialhelfer/in, staatlich geprüfte/r Heilerziehungshelfer/in) besucht haben sowie 4) BewerberInnen, die die Fachhochschulreife durch einen Besuch eines zweijährigen Berufsfachschulbildungsganges oder eines Fachoberschulbildungsganges mit (erweiterten) beruflichen Kenntnissen besucht haben.	135

Bundesland	Dauer in Jahren	Zugangsvoraussetzungen	Zahl der Angebote
Rheinland-Pfalz	3 Jahre, inkl. 1 Jahr Praktikum zur staatlichen Anerkennung	1) Qualifizierter Sekundarabschluss I und ▪ eine abgeschlossene mindestens zweijährige Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf, in einem Beamtenverhältnis oder in einem schulischen Bildungsgang oder ▪ eine mindestens dreijährige hauptberufliche Tätigkeit oder ▪ eine mindestens einjährige praktische Tätigkeit in sozialpädagogischen oder sozialpflegerischen Einrichtungen oder ▪ ein freiwilliges soziales Jahr, das geeignet ist, auf die nachfolgende Berufsausbildung vorzubereiten oder ▪ das mindestens dreijährige Führen eines Familienhaushalts mit mindestens einem minderjährigen Kind oder 2) Hauptschulabschluss oder gleichwertiges Zeugnis und ▪ eine abgeschlossene Ausbildung als Erziehungshelfer/in, Altenpfleger/in, Familienpfleger/in, Kinderpfleger/in, Krankenpfleger/-schwester oder ▪ eine abgeschlossene mindestens dreijährige Berufsausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz bzw. der Handwerksordnung oder eine als gleichwertig anerkannte Ausbildung mit jeweils nachfolgender mindestens einjähriger Tätigkeit in einer sozialpädagogischen oder sozialpflegerischen Einrichtung, sofern im Rahmen eines Kolloquiums durch die Fachschule die Eignung zum Erzieherberuf festgestellt wird.	24
Saarland	3 Jahre, inkl. Berufspraktikum	Abgeschlossene Berufsausbildung von mindestens 2 Jahren oder mindestens 3 Jahre hauptberufliche Tätigkeit oder mindestens 1 Jahr Praktikum unter Anleitung in einer Kindertageseinrichtung, einem Heim oder in sonstigen sozialpädagogischen Einrichtungen oder eine als gleichwertig anerkannte schulische oder berufspraktische Ausbildung – gewünscht: abgeschlossene Berufsausbildung oder einjähriges Vorpraktikum	3
Sachsen	3 Jahre, inkl. Praktikum zur staatlichen Anerkennung 1 Jahr Vollzeit	1) Der erfolgreiche Abschluss einer für den Bildungsgang förderlichen, nach Bundes- oder Landesrecht anerkannten Berufsausbildung von mindestens zweijähriger Dauer oder 2) der erfolgreiche Abschluss einer nach Bundes- oder Landesrecht anerkannten Berufsausbildung von mindestens zweijähriger Dauer und eine mindestens zweijährige oder, soweit dem Bildungsgang förderlich, mindestens einjährige Berufstätigkeit oder 3) erziehende oder pflegende Tätigkeit von mindestens 7 Jahren. Auf die Tätigkeit im Sinne der Punkte 2 und 3 wird das freiwillige soziale Jahr angerechnet.	10

Bundesland	Dauer in Jahren	Zugangsvoraussetzungen	Zahl der Angebote
Sachsen-Anhalt	3 Jahre, inkl. 1 Jahr Praktikum zur staatlichen Anerkennung Vollzeit	1) Abschluss in einem nach Berufsbildungsgesetz/Handwerksordnung oder den Bestimmungen der Länder anerkannten, für die Zielsetzung der Fachrichtung einschlägigen Ausbildungsberuf, eine entsprechende Berufstätigkeit von mindestens einem Jahr und Abschluss der Berufsschule (bei Berufsschulpflicht). Die entsprechende Berufstätigkeit (auch in Form eines gelenkten Praktikums) kann während der Fachschulausbildung abgeleistet werden. Die Fachschulausbildung verlängert sich dann entsprechend oder 2) Abschluss der Berufsschule oder ein gleichwertiger Bildungsstand und eine einschlägige Berufstätigkeit von 5 Jahren. Hierauf kann der Besuch einer einschlägigen Berufsfachschule angerechnet werden oder 3) in die Fachschule – Sozialpädagogik – kann anstelle der genannten Voraussetzungen auch aufgenommen werden, wer Realschulabschluss oder einen als gleichwertig anerkannten Bildungsabschluss nachweist und den erfolgreichen Abschluss ▫ einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung oder ▫ einer einschlägigen berufsbildenden Schule in Vollzeitform ▫ und eine einjährige geeignete praktische Tätigkeit in sozialpädagogischen Einrichtungen oder ▪ die Fachhochschulreife mit einer fachpraktischen Ausbildung in sozialpädagogischen Einrichtungen nachweist. Das Staatliche Schulamt kann zulassen, dass an die Stelle der geforderten abgeschlossenen Berufsausbildung eine mindestens vierjährige, bei BewerberInnen mit Hochschulreife eine mindestens einjährige förderliche praktische Tätigkeit tritt.	8
Schleswig-Holstein	3 Jahre, inkl. Praktika Vollzeit	Berufliche Aufnahmevoraussetzung: ▪ Abschluss in einem Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz oder nach der Handwerksordnung oder ▪ Abschluss einer nach Bundes- und Landesrecht vergleichbar geregelten Ausbildung oder ▪ eine für die Zielsetzung der Fachrichtung förderliche Tätigkeit von 7 Jahren. Der Nachweis der Hochschulreife oder Fachhochschulreife wird als gleichwertige berufliche Aufnahmevoraussetzung anerkannt, wenn die BewerberInnen zusätzlich für eine sozialpädagogische Tätigkeit förderliche Erfahrung nachweisen können.	14
Thüringen	3 Jahre, inkl. 1 Jahr Berufspraktikum Vollzeit	Abgeschlossene mindestens zweijährige einschlägige Berufsausbildung. Es muss eine mindestens 12-jährige schulische/berufliche Vorbildung nachgewiesen werden.	11

Quelle: Datenbank „Kurs" bei der Agentur für Arbeit, Nürnberg. (http://infobub.arbeitsagentur.de/kurs/index.jsp)

Tabelle A-2: Potenzielle Varianten der Vergütungsanhebung

Variante 1: Gegenwärtige Eingruppierung (Status quo) – Annahmen: Eingruppierung der ErzieherInnen nach heute gültigem Tarif; Modellperson steigt mit 20 Jahren ein; ab 30 Jahren ist die Modellperson verheiratet und hat 1 Kind

Alter (in Jahren)	20 bis unter 22,5	22,5 bis unter 25	25 bis unter 27,5	27,5 bis unter 30	30 bis unter 32,5	32,5 bis unter 35	35 bis unter 37,5	37,5 bis unter 40	40 bis unter 42,5	42,5 bis unter 45	45 bis unter 47,5	47,5 bis unter 50	...	62,5 bis unter 65
Angaben zur Modellperson														
Kinder	nein	nein	nein	nein	1	1	1	1	1	1	1	1	...	1
Verheiratet	nein	nein	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja		ja
Gegenwärtig gültige Eingruppierung und Vergütung														
Kategorie	VIb	VIb	Vc	Vc	Vc	Vc	Vc	Vc	Vc	Vc	Vc	Vc	...	Vc
Grundgehalt	1.283,36	1.348,13	1.390,45	1.468,25	1.548,73	1.615,98	1.686,84	1.757,69	1.828,56	1.899,42	1.962,57	1.962,57		1.962,57
Ortszuschlag	473,21	473,21	502,36	502,36	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83		699,83
Allgem. Zulage	107,44	107,44	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60		114,60
Zulage	0	0	0	0	80,80	80,80	80,80	80,80	80,80	80,80	80,80	80,80		80,80
Summe	1.864,01	1.928,78	2.007,41	2.085,21	2.443,96	2.511,21	2.582,07	2.652,92	2.723,79	2.794,65	2.857,80	2.857,80		2.857,80
mal 12 Mon. + 1 Mon. Weihnachtsgeld[1]	24.232,13	25.074,14	26.096,33	27.107,73	31.771,48	32.645,73	33.566,91	34.487,96	35.409,27	36.330,45	37.151,40	37.151,40		37.151,40
Rentenversicherung[2]	2.362,63	2.444,73	2.544,39	2.643,00	3.097,72	3.182,96	3.272,77	3.362,58	3.452,40	3.542,22	3.622,26	3.622,26	...	3.622,26
Arbeitslosenversicherung[2]	897,83	814,91	848,13	881,00	1.032,57	1.060,99	1.090,92	1.120,86	1.150,80	1.180,74	1.207,42	1.207,42		1.207,42
Krankenversicherung[2]	1.933,79	1.755,19	1.826,74	1.897,54	2.224,00	2.285,20	2.349,68	2.414,16	2.478,65	2.543,13	2.600,60	2.600,60		2.600,60
Pflegeversicherung[2]	234,82	213,13	221,82	230,42	270,06	277,49	285,32	293,15	300,98	308,81	315,79	315,79		315,79
Summe	5.759,92	5.227,96	5.441,08	5.651,96	6.624,35	6.806,63	6.998,70	7.190,74	7.382,83	7.574,90	7.746,07	7.746,07		7.746,07
Gesamt	29.992,05	30.302,10	31.537,41	32.759,69	38.395,83	39.452,36	40.565,61	41.678,70	42.792,10	43.905,35	44.897,47	44.897,47		44.897,47

Variante 2: Eingruppierung für AbsolventInnen von Fachhochschulen analog zu SozialarbeiterInnen – Annahmen: Eingruppierung der ErzieherInnen nach BAT V b bei Eintritt; Modellperson steigt mit 20 Jahren ein; ab 30 Jahren ist die Modellperson verheiratet und hat 1 Kind

Alter (in Jahren)	20 bis unter 22,5	22,5 bis unter 25	25 bis unter 27,5	27,5 bis unter 30	30 bis unter 32,5	32,5 bis unter 35	35 bis unter 37,5	37,5 bis unter 40	40 bis unter 42,5	42,5 bis unter 45	45 bis unter 47,5	47,5 bis unter 50	...	62,5 bis unter 65
Angaben zur Modellperson														
Kinder	nein	nein	nein	nein	1	1	1	1	1	1	1	1	...	1
Verheiratet	nein	nein	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja		ja
Eingruppierung und Vergütung für AbsolventInnen von Fachhochschulen analog zu SozialarbeiterInnen														
Kategorie	Vb	Vb	IVb	IVb	IVb	IVb	IVb	IVb	IVb	IVb	IVb	IVb	...	IVb
Grundgehalt	1.508,08	1.608,28	1.654,47	1.777,72	1.900,97	1.987,24	2.073,49	2.159,75	2.246,03	2.332,30	2.418,59	2.486,35		2.486,35
Ortszuschlag	502,36	502,36	502,36	502,36	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83		699,83
Allgem. Zulage	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60	114,60		114,60
Zulage	0,00	0,00	0,00	0,00	99,36	99,36	99,36	99,36	99,36	99,36	99,36	99,36		99,36
Summe	2.125,04	2.225,24	2.271,43	2.394,68	2.814,76	2.901,03	2.987,28	3.073,54	3.159,82	3.246,09	3.332,38	3.400,14		3.400,14
mal 12 Mon. + 1 Mon. Weihnachtsgeld[1]	27.625,52	28.928,12	29.528,59	31.130,84	36.591,91	37.713,42	38.834,67	39.956,05	41.077,69	42.199,20	43.320,97	44.201,85		44.201,85
Rentenversicherung[2]	2.693,49	2.820,49	2.879,04	3.035,26	3.567,71	3.677,06	3.786,38	3.895,71	4.005,07	4.114,42	4.223,79	4.309,68	...	4.309,68
Arbeitslosenversicherung[2]	897,83	940,16	959,68	1.011,75	1.189,24	1.225,69	1.262,13	1.298,57	1.335,02	1.371,47	1.407,93	1.436,56		1.436,56
Krankenversicherung[2]	1.933,79	2.024,97	2.067,00	2.179,16	2.561,43	2.639,94	2.718,43	2.796,92	2.875,44	2.953,94	3.032,47	3.094,13		3.094,13
Pflegeversicherung[2]	234,82	245,89	250,99	264,61	311,03	320,56	330,09	339,63	349,16	358,69	368,23	375,72		375,72
Summe	5.759,92	6.031,51	6.156,71	6.490,78	7.629,41	7.863,25	8.097,03	8.330,84	8.564,70	8.798,53	9.032,42	9.216,08		9.216,08
Gesamt	33.385,44	34.959,63	35.685,30	37.621,62	44.221,32	45.576,66	46.931,69	48.286,88	49.642,38	50.997,73	52.353,39	53.417,93		53.417,93

Variante 3: Eingruppierung der ErzieherInnen analog zu GrundschullehrerInnen – Annahmen: Modellperson steigt mit 20 Jahren ein; ab 30 Jahren ist die Modellperson verheiratet und hat 1 Kind

Alter (in Jahren)	20 bis unter 22,5	22,5 bis unter 25	25 bis unter 27,5	27,5 bis unter 30	30 bis unter 32,5	32,5 bis unter 35	35 bis unter 37,5	37,5 bis unter 40	40 bis unter 42,5	42,5 bis unter 45	45 bis unter 47,5	47,5 bis unter 50	...	62,5 bis unter 65
Angaben zur Modellperson														
Kinder	nein	nein	nein	nein	1	1	1	1	1	1	1	1	...	1
Verheiratet	nein	nein	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja		ja
Eingruppierung analog zu GrundschullehrerInnen														
Kategorie	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	...	III
Grundgehalt	2.001,10	2.172,09	2.343,08	2.455,56	2.568,00	2.680,47	2.792,89	2.905,36	3.017,83	3.130,29	3.147,23	3.147,23		3.147,23
Ortszuschlag	502,36	502,36	502,36	502,36	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83	699,83		699,83
Allgem. Zulage	42,98	42,98	42,98	42,98	42,98	42,98	42,98	42,98	42,98	42,98	42,98	42,98		42,98
Zulage					keine									
Summe	2.546,44	2.717,43	2.888,42	3.000,90	3.310,81	3.423,28	3.535,70	3.648,17	3.760,64	3.873,10	3.890,04	3.890,04		3.890,04
mal 12 Mon. + 1 Mon. Weihnachtsgeld[1]	33.103,72	35.326,59	37.549,46	39.011,70	43.040,53	44.502,64	45.964,10	47.426,21	48.888,32	50.350,30	50.570,52	50.570,52		50.570,52
Rentenversicherung[2]	3.227,61	3.444,34	3.661,07	3.803,64	4.196,45	4.339,01	4.481,50	4.624,06	4.766,61	4.909,15	4.930,63	4.930,63	...	4.930,63
Arbeitslosenversicherung[2]	1.075,87	1.148,11	1.220,36	1.267,88	1.398,82	1.446,34	1.493,83	1.541,35	1.588,87	1.636,38	1.643,54	1.643,54		1.643,54
Krankenversicherung[2]	2.317,26	2.472,86	2.628,46	2.730,82	3.012,84	3.115,18	3.217,49	3.319,83	3.422,18	3.524,52	3.539,94	3.539,94		3.539,94
Pflegeversicherung[2]	281,38	300,28	319,17	331,60	365,84	378,27	390,69	403,12	415,55	427,98	429,85	429,85		429,85
Summe	6.902,13	7.365,59	7.829,06	8.133,94	8.973,95	9.278,80	9.583,51	9.888,36	10.193,21	10.498,04	10.543,95	10.543,95		10.543,95
Gesamt	40.005,85	42.692,18	45.378,52	47.145,64	52.014,48	53.781,44	55.547,61	57.314,57	59.081,53	60.848,34	61.114,47	61.114,47		61.114,47

1 Die Tarifverträge über eine Zuwendung und über ein Urlaubsgeld für Angestellte (Quelle: GEW 2002) sind gekündigt. Da der BAT insgesamt neu verhandelt wird und davon auszugehen ist, dass keinesfalls beide bisherigen Zuwendungen (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld) erhalten bleiben werden, rechnen wir an dieser Stelle unter der Annahme, dass künftig das Urlaubsgeld entfällt und das Weihnachtsgeld künftig wieder gezahlt wird.

2 Rentenversicherung: 19,5 %/9,75 %; Arbeitslosenversicherung: 6,5 %/3,25 %; Krankenversicherung: 14,0 %/7,0 %; Pflegeversicherung: 1,7 %/0,85 %.

Tabelle A-3: Personalkosten: Kostentableaus für die Altersgruppen (ermittelt aus der Multiplikation der Werte aus dem Alterstableau, Tabelle 30, und den Werten aus der Vergütungstabelle, Tabelle A-2)
Kosten gemäß Modell 4.1. (Verlagerung von Fachschule an FH)

	2002	2005	2007	2010	2012	2015	...	2025	2027	2030
20 – unter 22,5	230.002.146	4.237.239	0	61.240.751	160.793.066	367.613.364		303.222.640	308.638.418	172.939.821
22,5 – unter 25	232.379.828	226.416.079	4.230.530	0	61.873.836	162.455.288		381.244.883	306.357.249	311.829.013
25 – unter 27,5	317.675.344	235.646.316	232.865.884	4.402.995	0	64.396.228		423.453.247	396.786.980	318.846.424
27,5 – unter 30	329.987.299	321.518.573	241.890.929	241.890.929	4.573.639	0		403.226.565	439.864.774	412.165.017
30 – unter 32,5	381.200.741	376.834.243	372.387.909	283.507.059	283.507.059	5.360.511		470.618.751	472.599.688	515.541.318
32,5 – unter 35	391.690.172	381.637.916	382.634.839	382.634.839	291.308.271	291.308.271		211.511.601	483.568.681	485.604.127
35 – unter 37,5	537.253.960	392.406.774	387.776.697	393.431.828	393.431.828	299.528.254		82.830.896	217.479.923	497.213.767
37,5 – unter 40	551.995.792	537.829.486	398.416.989	398.416.989	404.227.292	404.227.292		0	85.103.712	223.447.404
40 – unter 42,5	599.672.645	552.197.041	545.681.571	409.060.285	409.060.285	415.025.804		5.974.282	0	87.377.169
42,5 – unter 45	615.273.262	599.483.015	559.877.598	559.877.598	419.702.079	419.702.079	...	324.188.204	6.129.704	0
45 – unter 47,5	596.614.148	613.029.382	605.796.140	572.529.011	572.529.011	429.185.980		331.513.803	331.513.803	6.268.215
47,5 – unter 50	596.614.148	581.302.765	605.796.140	605.796.140	572.529.011	572.529.011		435.445.002	331.513.803	331.513.803
50 – unter 52,5	326.943.781	581.302.765	574.443.871	605.796.140	605.796.140	572.529.011		435.445.002	435.445.002	331.513.803
52,5 – unter 55	326.943.781	318.553.163	574.443.871	574.443.871	605.796.140	605.796.140		429.185.980	435.445.002	435.445.002
55 – unter 57,5	175.040.853	318.553.163	314.794.498	574.443.871	574.443.871	605.796.140		429.185.980	429.185.980	435.445.002
57,5 – unter 60	175.040.853	170.548.641	314.794.498	314.794.498	574.443.871	574.443.871		572.529.011	429.185.980	429.185.980
60 – unter 62,5	28.065.309	27.287.783	26.587.474	49.074.508	49.074.508	89.552.234		89.253.719	89.253.719	66.907.430
62,5 – unter 65	28.065.309	27.345.047	26.965.809	26.587.474	49.074.508	49.074.508		94.439.858	89.253.719	89.253.719
65 Jahre und älter	3.546.900	26.894.085	26.420.781	26.765.290	26.587.474	49.074.508		94.439.858	94.439.858	89.253.719
Summe	6.444.006.271	6.293.023.476	6.195.806.031	6.084.694.077	6.058.751.890	5.977.598.495	...	5.517.709.283	5.381.765.996	5.239.750.736
Veränderung zu 2002		–2,3 %	–3,9 %	–5,6 %	–6,0 %	–7,2 %		–14,4 %	–16,5 %	–18,7 %

Kosten gemäß Modell 4.2. und 4.4. (Verlagerung von Fachschule an FH und Kooperation von Fachschule und FH)

	2002	2005	2007	2010	2012	2015	...	2025	2027	2030
20 – unter 22,5	230.002.146	4.237.239	0	68.169.712	178.985.673	409.206.235		337.530.153	343.558.688	192.506.748
22,5 – unter 25	232.379.828	226.416.079	4.230.530	0	71.384.054	187.425.215		439.843.509	353.445.393	359.758.186
25 – unter 27,5	317.675.344	235.646.316	232.865.884	4.402.995	0	72.865.795		479.146.965	448.973.478	360.781.969
27,5 – unter 30	329.987.299	321.518.573	241.890.929	241.890.929	4.573.639	0		463.070.190	505.145.945	473.335.215
30 – unter 32,5	381.200.741	376.834.243	372.387.909	283.507.059	283.507.059	5.360.511		542.021.873	544.303.362	593.760.173
32,5 – unter 35	391.690.172	381.637.916	382.634.839	382.634.839	291.308.271	291.308.271		244.345.125	558.634.371	560.985.785
35 – unter 37,5	537.253.960	392.406.774	387.776.697	393.431.828	393.431.828	299.528.254		95.829.798	251.609.701	575.243.017
37,5 – unter 40	551.995.792	537.829.486	398.416.989	398.416.989	404.227.292	404.227.292		0	98.596.955	258.875.119
40 – unter 42,5	599.672.645	552.197.041	545.681.571	409.060.285	409.060.285	415.025.804		5.974.282	0	101.364.753
42,5 – unter 45	615.273.262	599.483.015	559.877.598	559.877.598	419.702.079	419.702.079	...	324.188.204	6.129.704	0
45 – unter 47,5	596.614.148	613.029.382	605.796.140	572.529.011	572.529.011	429.185.980		331.513.803	331.513.803	6.268.215
47,5 – unter 50	596.614.148	581.302.765	605.796.140	605.796.140	572.529.011	572.529.011		435.445.002	331.513.803	331.513.803
50 – unter 52,5	326.943.781	581.302.765	574.443.871	605.796.140	605.796.140	572.529.011		435.445.002	435.445.002	331.513.803
52,5 – unter 55	326.943.781	318.553.163	574.443.871	574.443.871	605.796.140	605.796.140		429.185.980	435.445.002	435.445.002
55 – unter 57,5	175.040.853	318.553.163	314.794.498	574.443.871	574.443.871	605.796.140		429.185.980	429.185.980	435.445.002
57,5 – unter 60	175.040.853	170.548.641	314.794.498	314.794.498	574.443.871	574.443.871		572.529.011	429.185.980	429.185.980
60 – unter 62,5	28.065.309	27.287.783	26.587.474	49.074.508	49.074.508	89.552.234		89.253.719	89.253.719	66.907.430
62,5 – unter 65	28.065.309	27.345.047	26.965.809	26.587.474	49.074.508	49.074.508		94.439.858	89.253.719	89.253.719
65 Jahre und älter	3.546.900	26.894.085	26.420.781	26.765.290	26.587.474	49.074.508		94.439.858	94.439.858	89.253.719
Summe	6.444.006.271	6.293.023.476	6.195.806.031	6.091.623.038	6.086.454.714	6.052.630.859	...	5.843.388.312	5.775.634.463	5.691.397.639
Veränderung zu 2002		–2,3 %	–3,9 %	–5,5 %	–5,5 %	–6,1 %		–9,3 %	–10,4 %	–11,7 %

Kosten gemäß Modell 4.3. (Verlagerung von Fachschule an Universität)

	2002	2005	2007	2010	2012	2015	...	2025	2027	2030
20 – unter 22,5	230.002.146	4.237.239	0	81.687.912	214.478.917	490.352.711		404.463.108	411.687.115	230.681.250
22,5 – unter 25	232.379.828	226.416.079	4.230.530	0	87.173.145	228.880.886		537.130.353	431.622.259	439.331.347
25 – unter 27,5	317.675.344	235.646.316	232.865.884	4.402.995	0	92.658.378		609.297.965	570.928.434	458.781.409
27,5 – unter 30	329.987.299	321.518.573	241.890.929	241.890.929	4.573.639	0		580.297.715	633.025.066	593.161.361
30 – unter 32,5	381.200.741	376.834.243	372.387.909	283.507.059	283.507.059	5.360.511		637.542.868	640.226.425	698.399.054
32,5 – unter 35	391.690.172	381.637.916	382.634.839	382.634.839	291.308.271	291.308.271		288.332.490	659.200.542	661.975.262
35 – unter 37,5	537.253.960	392.406.774	387.776.697	393.431.828	393.431.828	299.528.254		113.422.641	297.801.285	680.848.589
37,5 – unter 40	551.995.792	537.829.486	398.416.989	398.416.989	404.227.292	404.227.292		0	117.030.596	307.274.292
40 – unter 42,5	599.672.645	552.197.041	545.681.571	409.060.285	409.060.285	415.025.804		5.974.282	0	120.638.550
42,5 – unter 45	615.273.262	599.483.015	559.877.598	559.877.598	419.702.079	419.702.079	...	324.188.204	6.129.704	0
45 – unter 47,5	596.614.148	613.029.382	605.796.140	572.529.011	572.529.011	429.185.980		331.513.803	331.513.803	6.268.215
47,5 – unter 50	596.614.148	581.302.765	605.796.140	605.796.140	572.529.011	572.529.011		435.445.002	331.513.803	331.513.803
50 – unter 52,5	326.943.781	581.302.765	574.443.871	605.796.140	605.796.140	572.529.011		435.445.002	435.445.002	331.513.803
52,5 – unter 55	326.943.781	318.553.163	574.443.871	574.443.871	605.796.140	605.796.140		429.185.980	435.445.002	435.445.002
55 – unter 57,5	175.040.853	318.553.163	314.794.498	574.443.871	574.443.871	605.796.140		429.185.980	429.185.980	435.445.002
57,5 – unter 60	175.040.853	170.548.641	314.794.498	314.794.498	574.443.871	574.443.871		572.529.011	429.185.980	429.185.980
60 – unter 62,5	28.065.309	27.287.783	26.587.474	49.074.508	49.074.508	89.552.234		89.253.719	89.253.719	66.907.430
62,5 – unter 65	28.065.309	27.345.047	26.965.809	26.587.474	49.074.508	49.074.508		94.439.858	89.253.719	89.253.719
65 Jahre und älter	3.546.900	26.894.085	26.420.781	26.765.290	26.587.474	49.074.508		94.439.858	94.439.858	89.253.719
Summe	6.444.006.271	6.293.023.476	6.195.806.031	6.105.141.238	6.137.737.049	6.195.025.589	...	6.412.087.840	6.432.888.294	6.405.877.788
Veränderung zu 2002		–2,3 %	–3,9 %	–5,3 %	–4,8 %	–3,9 %		–0,5 %	–0,2 %	–0,6 %

Kosten gemäß Modell 4.5. (Kompromissmodell Verlagerung der Ausbildung für einen Teil an die FH)

	2002	2005	2007	2010	2012	2015	…	2025	2027	2030
20 – unter 22,5	230.002.146	4.237.239	0	62.626.543	164.431.588	375.931.938		310.084.143	315.622.472	176.853.207
22,5 – unter 25	232.379.828	226.416.079	4.230.530	0	63.775.880	167.449.274		392.964.608	315.774.878	321.414.848
25 – unter 27,5	317.675.344	235.646.316	232.865.884	4.402.995	0	66.090.142		434.591.990	407.224.279	327.233.533
27,5 – unter 30	329.987.299	321.518.573	241.890.929	241.890.929	4.573.639	0		415.195.290	452.921.008	424.399.057
30 – unter 32,5	381.200.741	376.834.243	372.387.909	283.507.059	283.507.059	5.360.511		484.899.375	486.940.423	531.185.089
32,5 – unter 35	391.690.172	381.637.916	382.634.839	382.634.839	291.308.271	291.308.271		218.078.305	498.581.819	500.680.459
35 – unter 37,5	537.253.960	392.406.774	387.776.697	393.431.828	393.431.828	299.528.254		85.430.677	224.305.879	512.819.617
37,5 – unter 40	551.995.792	537.829.486	398.416.989	398.416.989	404.227.292	404.227.292		0	87.802.360	230.532.947
40 – unter 42,5	599.672.645	552.197.041	545.681.571	409.060.285	409.060.285	415.025.804		5.974.282	0	90.174.686
42,5 – unter 45	615.273.262	599.483.015	559.877.598	559.877.598	419.702.079	419.702.079	…	324.188.204	6.129.704	0
45 – unter 47,5	596.614.148	613.029.382	605.796.140	572.529.011	572.529.011	429.185.980		331.513.803	331.513.803	6.268.215
47,5 – unter 50	596.614.148	581.302.765	605.796.140	605.796.140	572.529.011	572.529.011		435.445.002	331.513.803	331.513.803
50 – unter 52,5	326.943.781	581.302.765	574.443.871	605.796.140	605.796.140	572.529.011		435.445.002	435.445.002	331.513.803
52,5 – unter 55	326.943.781	318.553.163	574.443.871	574.443.871	605.796.140	605.796.140		429.185.980	435.445.002	435.445.002
55 – unter 57,5	175.040.853	318.553.163	314.794.498	574.443.871	574.443.871	605.796.140		429.185.980	429.185.980	435.445.002
57,5 – unter 60	175.040.853	170.548.641	314.794.498	314.794.498	574.443.871	574.443.871		572.529.011	429.185.980	429.185.980
60 – unter 62,5	28.065.309	27.287.783	26.587.474	49.074.508	49.074.508	89.552.234		89.253.719	89.253.719	66.907.430
62,5 – unter 65	28.065.309	27.345.047	26.965.809	26.587.474	49.074.508	49.074.508		94.439.858	89.253.719	89.253.719
65 Jahre und älter	3.546.900	26.894.085	26.420.781	26.765.290	26.587.474	49.074.508		94.439.858	94.439.858	89.253.719
Summe	6.444.006.271	6.293.023.476	6.195.806.031	6.086.079.869	6.064.292.455	5.992.604.968	…	5.582.845.089	5.460.539.690	5.330.080.117
Veränderung zu 2002		–2,3 %	–3,9 %	–5,6 %	–5,9 %	–7,0 %		–13,4 %	–15,3 %	–17,3 %

Tabelle A-4: Detailübersicht zu den potenziellen Personalkosten 2002 bis 2030 (in Mrd. €)
Variante 4.1.: Ausbildung in Fachschulen – Eingruppierung wie bisher (Status quo)

Jahr	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020	2022	2025	2027	2030
Kosten gemäß alter Eingruppierung	6,44	6,29	6,20	6,08	6,06	5,98	5,87	5,79	5,66	5,52	5,38	5,24
Prozentual zu 2002	100,0 %	97,7 %	96,1 %	94,4 %	94,0 %	92,8 %	91,1 %	89,8 %	87,8 %	85,6 %	83,5 %	81,3 %

Variante 4.2. und 4.4.: Ausbildung in Fachhochschulen – Eingruppierung wie SozialarbeiterInnen

Jahr	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020	2022	2025	2027	2030
Kosten gemäß alter Eingruppierung	6,44	6,29	6,20	6,09	6,09	6,05	6,00	5,98	5,92	5,84	5,78	5,69
Prozentual zu 2002	100,0 %	97,7 %	96,1 %	94,5 %	94,5 %	93,9 %	93,2 %	92,8 %	91,8 %	90,7 %	89,6 %	88,3 %

Variante 4.3.: Ausbildung an Universitäten – Eingruppierung wie GrundschullehrerInnen

Jahr	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020	2022	2025	2027	2030
Kosten gemäß alter Eingruppierung	6,44	6,29	6,20	6,11	6,14	6,20	6,25	6,35	6,40	6,41	6,43	6,41
Prozentual zu 2002	100,0 %	97,7 %	96,1 %	94,7 %	95,2 %	96,1 %	97,0 %	98,6 %	99,3 %	99,5 %	99,8 %	99,4 %

Variante 4.5.: Ausbildung teilweise an Fachschulen und an FH (20 % Eingruppierung SozialarbeiterInnen)

Jahr	2002	2005	2007	2010	2012	2015	2017	2020	2022	2025	2027	2030
Kosten gemäß alter Eingruppierung	6,44	6,29	6,20	6,09	6,06	5,99	5,90	5,83	5,71	5,58	5,46	5,33
Prozentual zu 2002	100,0 %	97,7 %	96,1 %	94,4 %	94,1 %	93,0 %	91,6 %	90,4 %	88,6 %	86,6 %	84,7 %	82,7 %

8 Abkürzungsverzeichnis

AKL	Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich
BA	Bundesagentur für Arbeit
Bachelor	Bachelor of Arts
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BEA	Bundesverband der Evangelischen Ausbildungsstätten
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
C	Besoldungsgruppe für Professoren/Professorinnen, Hochschulassistenten/-assistentinnen, Dozenten/Dozentinnen (C1–C4)
CNW/CN-Wert	Curricularnormwert
ECEC	Early Childhood Education and Care (frühkindliche Bildung und Erziehung)
EKD	Evangelische Kirche Deutschland
FH	Fachhochschule
F+E	Forschung und Entwicklung
HIS	Hochschulinformationssystem
i.d.F.	in der Fassung
KiTa	Kindertagesstätte/Kindertagesstätten
KM	Kultusministerium
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
M.A.	Master of Arts
NBL	Neue Bundesländer
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
o.J.	ohne Jahresangabe
o.n.A.	ohne nähere Angaben
p.a.	pro anno (jährlich)
StaBA	Statistisches Bundesamt
VZÄ	Vollzeitäquivalent
W	Besoldungsgruppe für Professoren/Professorinnen (W1–W3)

Ursula Rabe-Kleberg

Feminisierung der Erziehung von Kindern

Chancen oder Gefahren für die Bildungsprozesse von Mädchen und Jungen?

Inhalt

1 Einführung in das Thema – oder: Was heißt „Feminisierung der Erziehung"? 136

2 Gender als elementares Bildungsprojekt der Kindheit 139

3 Erzieherinnen und Lehrerinnen oder: Profession und Genderbildung 147
3.1 Erzieherinnen und Lehrerinnen – „gendered professions" 148
3.2 Kindertagesstätten und Grundschulen als Gender-„Arenen" 153

4 Mütter und Väter – oder: Gender und Generation 155

5 Feminisierung der Erziehung – oder: Gefahr und Chance für Bildungsprozesse der nachwachsenden Generation 161

6 Literatur 163

„Die Erziehung zur Bildung des Menschen
soll nicht nur dem weiblichen Geschlecht übertragen werden,
sondern das mehr von außen lehrende männliche Geschlecht
gehört nach dem Gesetz des Gegensatzes
nicht minder dazu,
und seine Mitwirkung zur Bildung
muss nicht nur in den Knaben-,
sondern schon in den Kinderjahren
beginnen."
Friedrich Fröbel

1 Einführung in das Thema – oder: Was heißt „Feminisierung der Erziehung"?

In den meisten modernen Gesellschaften gehört es seit Mitte des 18. Jahrhunderts zu Norm und Praxis des Aufwachsens der Kinder, dass deren Betreuung und Erziehung überwiegend von Frauen ausgeübt wird, und zwar mehr oder weniger von den Müttern allein – nur in bestimmten Kulturen auch von anderen Frauen der Familie und nur in den oberen Klassen von Dienstmädchen und Gouvernanten unterstützt, die wiederum selbst als Mitglieder des Haushaltes galten.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts ist im Prozess der „Scholarisierung" der Kindheit eine Verlagerung wachsender Anteile der Zeit des Aufwachsens und von immer mehr Aufgaben des Aufziehens von Kindern in hierfür spezialisierte Einrichtungen der Betreuung und Aufbewahrung, der Erziehung und Bildung zu beobachten (Qvortrup u. a. 1994). Auch in diesen Einrichtungen ist gegen Ende des Jahrhunderts der größere Teil der professionell tätigen Fachkräfte, Kindergärtnerinnen und Volksschullehrerinnen – um die wichtigsten Gruppen zu nennen – weiblich (Rabe-Kleberg 1995). In der Geschwindigkeit der Entwicklung und in den gesellschaftlichen Umständen, unter denen sich Frauen in diesen Professionen[1] durchsetzen konnten, gibt es allerdings bis heute deutliche Unterschiede beispielsweise zwischen Deutschland (Preußen) und Italien, den skandinavischen Ländern und den USA.

Diese Entwicklung in Familie und Profession wird als Prozess der „Feminisierung der Erziehung" gekennzeichnet. Seit ca. 20 Jahren löst diese Tendenz international zunehmend Irritation und Kritik aus, unterschiedlich nach

[1] Der Begriff „Profession" wird in diesem Beitrag nicht im Sinne akademisierter Berufe, sondern im Sinne von Berufen, die professionell, d.h. mit Menschen und an der Lösung von deren existentiellen Problemen arbeiten, verwendet (vgl. Combe/Helsper 1996; Rabe-Kleberg 1996, 1993).

Kulturen und Gesellschaften und den dort geführten Professions- und Genderdiskursen. Frauen als Kleinkindpädagoginnen und als Lehrerinnen in der mittleren Kindheit galten lange und fast überall von Natur aus oder aufgrund ihrer weiblichen Sozialisation als besonders geeignet, sich mit jungen Kindern zu befassen. Spätestens seit den 1980er-Jahren – von Diskussionen vor allem in den USA und auch in Schweden ausgehend – veränderte sich dieser kulturell und strukturell fest verankerte und bis dahin kaum grundlegend hinterfragte gesellschaftliche Konsens in Fragen von Gender, Generation und Erziehung. Die Frage nach den Chancen oder Gefahren der Feminisierung der Erziehung ist in diesen größeren gesellschaftlichen Zusammenhang der gleichzeitig und interdependent ablaufenden Prozesse der Veränderung des Geschlechter- und Generationenverhältnisses einzuordnen.

Aktueller Anlass für die erneute Befragung der feminisierten Erziehung auf Chancen und Gefahren – neben wachsendem, aber eher diffusem Unbehagen über den Rückzug der Männer aus dem Leben von (kleinen) Kindern und der Tendenz zur „Vaterlosigkeit" in Familie und Gesellschaft (Mitscherlich 1973; Martin 1982) – ist die „Bildungskrise" von Jungen. In allen modernen Gesellschaften wird mehr oder weniger ausgeprägt das Phänomen beobachtet, dass Jungen, insbesondere die aus unteren sozialen Klassen und bildungsfernen Milieus, im Vergleich zu Mädchen – auch im Vergleich zu denen mit ähnlichen sozialen, ethnischen und familiären Hintergründen – in der Schule zunehmend schlechtere Leistungen erbringen und in Bezug auf Niveau und Qualität der Bildungsabschlüsse immer häufiger von den Mädchen und jungen Frauen „überholt" werden.

In Deutschland hat sich die Diskussion um Jungen in Kindergärten und Schulen lange auf Fragen der Aggression und Gewalt beschränkt (Helsper/Wenzel 1997). Eine der internationalen Diskussion vergleichbare bildungs- und geschlechterpolitische Befassung mit der Frage der Chancen von Jungen und jungen Männern im Bildungssystem, im Beruf und in der Gesellschaft überhaupt ist in Deutschland erst seit der Veröffentlichung der PISA- und TIMSS-Ergebnisse zu bemerken (Baumert u.a. 2001; Baumert u.a. 2000). Diese hatten die international beobachteten Schwierigkeiten von Jungen in der Schule für Deutschland nicht nur bestätigt, sondern auf besonders krasse Missverhältnisse zwischen den Fähigkeiten von Schülerinnen und Schülern verwiesen, insbesondere in jenen grundlegenden Bildungs- und Lebenskompetenzen wie der „literacy", dem Lesen und Verstehen von Texten (Münchmeier u.a. 2002).

Ähnlich wie schon zuvor in den anderen Ländern, wurde recht bald die sogenannte „Feminisierung der Erziehung" von Kindern in der frühen und mittleren Kindheit, in Kindergarten und Schule, für diese Entwicklung und diese Ergebnisse verantwortlich gemacht. Dabei reichen die expliziten und impliziten Vorwürfe und Unterstellungen von intendierten, angeblich „feministisch" begründeten, gezielten Benachteiligungen der kleinen Jungen durch die Pädagoginnen, über das Bedauern darüber, dass den Jungen (und Mädchen) in der Kindheit männliche Vorbilder in der Familie und in den pädago-

gischen Einrichtungen fehlen, bis hin zu Forderungen nach radikaler Individualisierung von Erziehung und Integration aller Kinder – sozusagen unter Absehung von ihrem Geschlecht.

Gleichzeitig – aber noch weitgehend getrennt von der Diskussion um die in der sogenannten „Feminisierung der Erziehung" gesuchten Gründe für die männliche Bildungskrise – ist nun auch in Deutschland die andere, aber mindestens genauso grundlegende Krise bislang kaum in Frage gestellter sozialer Institutionen auszumachen: die der geschlechtsspezifischen Teilung der Funktionen und Verantwortlichkeiten im Verhältnis zu den Kindern. Bislang wurde in Deutschland die Frage der gesellschaftlichen Gleichheit bzw. der Angleichung der biographischen und beruflichen Chancen zwischen den Geschlechtern vor allem als eine Frage der vertikalen, d.h. hierarchischen Positionierung und fehlenden Partizipation betrachtet. Die Frage der horizontalen Arbeitsteilung, d.h. die der Zuschreibung und Erbringung von Leistungen nach ihren Inhalten, wurde hiervon abhängig gemacht bzw. dieser vorausgesetzt (Rabe-Kleberg 1987).

Zunehmend gerät nun die unhintergehbare Interdependenz von Geschlecht und Generation in den Blick – d.h. die Abhängigkeit der Chancen des Aufwachsens der nachfolgenden Generation von der herrschenden Genderstruktur, also der jeweiligen gesellschaftlichen und kulturelle Ordnung der Geschlechter – und die Krise dieses doppelten Verhältnisses.

Nicht länger wird in diesem Zusammenhang unter Gender lediglich die „Frauenfrage" – als „Mutterfrage" mutiert – verstanden, sondern – wie im internationalen Diskurs – auch und vor allem die Frage der Männer als Väter und in Ableitung davon auch die Frage nach männlichen Professionals als Kleinkinderzieher und Grundschullehrer. Diese Diskussionen, geführt in wissenschaftlichen, sozial-konzeptionellen, politischen und medialen Kontexten, sind begleitet von tiefgehenden Irritationen individuell und kulturell bislang fest verankerter geschlechtlicher Identifikationen.

Auseinandersetzungen sind daher – wie zu erwarten – oftmals emotional aufgeladen und durch Ungewissheits- und Verlustängste bei Vertretern beider Geschlechter bestimmt. Engagement und Distanz sind in solchen – im engeren Sinne des Wortes – existentiellen Fragen nur schwer zu balancieren. Der Einsatz von einerseits die Identifikation fördernden Medien und andererseits auch von Bildern, die traditionelle Identifikationen irritieren, in den Auseinandersetzungen um die gesellschaftliche Zukunft der generationalen und Geschlechterordnung verweist darauf, dass diese keineswegs nur sachlich und neutral geführt werden (können).

Im Folgenden werden zunächst in drei Schritten Erkenntnisse, Argumentationen und Materialen vorgestellt und zwar zu Gender als *dem* elementaren Bildungsprojekt in der Kindheit, zweitens zu den institutionellen und professionellen Voraussetzungen von Erzieherinnen und Lehrerinnen, mit diesen Bildungsprozessen umzugehen, sowie drittens zu der Diskussionen um die Funktionsteilung zwischen Müttern und Vätern als einem grundlegenden Problem der Ordnung von Gender und Generation. Sodann wird in einem

bilanzierenden Abschnitt die Frage nach den Chancen und Gefahren der sogenannten „Feminisierung" noch einmal aufgenommen, und im Lichte der vorherigen Überlegungen wird eine vorläufige Bilanz formuliert.

2 Gender als elementares Bildungsprojekt der Kindheit

In den Diskussionen um frühkindliche Bildungsprozesse werden Gender und Bildung als getrennt voneinander betrachtet. Die Zugehörigkeit zum einen oder anderen Geschlecht wird je nachdem als fördernde oder begrenzende Voraussetzung für Bildungsprozesse betrachtet. Geschlecht – oder Gender – ist damit eine unter mehreren Ausprägungen von Differenz oder „diversity", wie z. B. ethnische und sprachliche Herkunft, Klassenzugehörigkeit oder Behinderung. Verstehen wir aber Bildung als umfassende Aneignung von Welt und Bildung der gesamten Persönlichkeit, so stellt auch und vor allem der Erwerb des sozialen Geschlechts einen – wenn nicht *den* grundlegenden – Bildungsprozess in früher Kindheit dar.

Voraussetzungen für das Gelingen dieses elementaren Bildungsprojektes der Kinder im Sinne des Gewinns an Individualität und personaler Stärke sind in den gesellschaftlichen Welten zu suchen, in denen das Kind aufwächst. Hierzu gehören nicht nur die mehr oder weniger flexiblen bzw. verhandelbaren gesellschaftlichen und milieuspezifischen Normen und Erwartungen an die Geschlechtsidentität von Jungen und Mädchen, Frauen und Männern, sondern vor allem die Sensibilität und Reflexivität der erwachsenen Begleiter der Bildungsprozesse der Kinder im Umgang mit den Normen und den entsprechenden Bildungsprozessen bei den Kindern. Es sind vor allem die Mütter, Väter und andere engere Familienmitglieder, und es sind vermutlich nicht minder wichtig die Erzieherinnen und – wenn es sie denn gibt – die Erzieher in Krippen und Kindergärten, die wir als Ko-Konstrukteure des Bildungsprojektes Gender in den Blick nehmen müssen.

Wenn sich Männer und Frauen aber in einem allgemeinen gesellschaftlichen Prozess des raschen Wandels und der Delegitimisierung bisheriger Geschlechtererwartungen befinden, so mögen sich hier neue Chancen und neue Möglichkeiten für das Bildungsprojekt der Kinder eröffnen. Wenn sich die Begleiter kindlicher Bildungsprozesse – wie die Erzieherinnen in der öffentlichen Kleinkinderziehung – jedoch in einer „Arena" traditioneller Weiblichkeit aufhalten, zumeist ohne über die Voraussetzungen für professionelle (Selbst-)Reflexion zu verfügen, so mögen die Chancen des Bildungsprojektes „Gender" und in Verbindung damit von Bildung überhaupt gefährdet sein.

Im Folgenden sollen in diesem Rahmen zunächst Argumente und Überlegungen zu Chancen und Gefahren abgewogen werden.

Wenn hier der Begriff „Gender" benutzt wird, so wird damit Geschlecht zum einen als gesellschaftliches Verhältnis der Geschlechter verstanden, also als eine Kategorie der Ordnung oder Struktur von Gesellschaft. Zum anderen wird unter Gender aber auch ein Prozess verstanden, ein Konstruktions- und Rekonstruktionsprozess, dem die gesellschaftlichen Akteure nicht ausweichen können, ein Prozess, an dem die Individuen als Akteurinnen und Akteure in ihren Auseinandersetzungen mit den gesellschaftlichen Erwartungen und Zumutungen an ihr Verhalten, an ihre Orientierungen und an ihr Wissen, selber ständig teilhaben. Geschlechterverhältnisse werden in diesem Prozess des „doing gender" immer wieder produziert, reproduziert, aber auch verändert (Butler 1995; Giddens 1988; West/Zimmermann 1987).

Wenn wir hier von Geschlecht als einem *Bildung*sprojekt sprechen und dieses darüber hinaus als elementar für die Kindheit kennzeichnen, dann verstehen wir Bildung als Selbst-Bildung (Laewen/Andres 2002 a, 2002 b; Schaefer 1995) und beziehen uns auf den je individuellen Prozess der Konstruktion der eigenen Geschlechtlichkeit. Geschlechtsbildung wird dann zu einem Prozess der biografischen Auseinandersetzung mit den Vorgaben und „Spiel"-räumen der gesellschaftlichen Norm, sich einem Geschlecht zugehörig zu fühlen. Ziel und zumeist Ergebnis ist die Formierung einer gefestigten Geschlechtsidentität, also sich als Junge und Mädchen zu fühlen, entsprechend zu denken und zu handeln. Es geht mit anderen Worten darum, eine stabile Geschlechtsidentität aufzubauen, so als sei das Geschlecht identisch mit der eigenen Person und die Person nichts jenseits des angeeigneten Geschlechts (Rabe-Kleberg 2003; Bilden 2001, 1998; Bourdieu 1997; Chodorow 1994; Gildemeister/Wetterer 1992; Hagemann-White u. a. 1988; Hagemann-White 1984; Gilligan 1982).

Gender wird hier als Bildungsprojekt verstanden, nicht als mehr oder weniger natürliche Entwicklung und auch nicht als Prozess der Sozialisierung und Anpassung (Kohlberg 1974). Bildung wird als individuelle Konstruktion im sozialen Bezug, also auch immer als Ko-Konstruktion zusammen mit anderen, mit anderen Kindern, den Peers und ganz besonders mit Bindung an Eltern, Professionals, also Erwachsenen beiderlei Geschlechts, begriffen. Gender als Bildung ist ein unabgeschlossener Prozess (Berenzten 1984). Er verläuft krisenhaft und oft chaotisch, bewegt sich zwischen scharfen Abgrenzungen vom anderen Geschlecht und emotionalisierten Über-Identifikationen mit dem eigenen Geschlecht – oder umgekehrt.

Dabei spielt die Entwicklung und Erscheinung kindlicher Sexualität, ihre Erforschung und Erprobung im kindlichen Spiel sicher eine wichtige, vermutlich aber nicht die wichtigste Rolle. Ein Zusammenhang übrigens, der aktuell aus den erziehungswissenschaftlichen Diskussionen weitgehend ausgeblendet ist und erst wieder neu bedacht werden muss. In diesem Kontext kann das allerdings nicht geleistet werden.

Wesentlich für die folgenden Betrachtungen ist stattdessen die begründete Vermutung, dass Kinder mit Gender als ihrem elementaren Bildungsprojekt im oben entwickelten Sinne so grundlegend befasst sind, dass es ihr Denken,

Fühlen und Handeln zu jeder Zeit durchzieht und jeden einzelnen Handlungsakt (mit-)bestimmt. Der Genderprozess hat auch für Kinder vermutlich einen Masterstatus (MacNaughton 2000; Goffman 1994).

Kindern vermeintlich „geschlechtsneutral" zu begegnen – wie dies oft von Eltern, Erzieherinnen und Grundschullehrerinnen von sich und anderen gefordert wird – ist demnach nicht nur gar nicht möglich, weil Menschen sich immer als Geschlechtswesen („gendered") begegnen (Heintz 2001), sondern stellt auch eine – wenn auch ungewollte – Missachtung kindlicher Bildungsprozesse und -bedürfnisse dar. Vermutlich beschränkt gerade die Nicht-Thematisierung aufgrund vermeintlicher Gleichbehandlung paradoxerweise eher die Möglichkeit, sich zumindest reflexiv über die Grenzziehungen der sozialen Genderdefinitionen hinauszubewegen, d.h. Mädchen und Jungen werden auf eher überkommene Genderterrains festgelegt (Cahill 1986).

Kinder sind von Anfang ihres Lebens an als Akteure und Akteurinnen in den Prozess der Gender(re)konstruktion eingebunden. Sie erleben ihn nicht nur passiv als Opfer erwachsener Zuschreibung, sondern auch aktiv als „Forscher" (Laewen/Andres 2002 a, 2002 b). Sie kommen in die ihnen fremde Kultur der Zweigeschlechtlichkeit und müssen schnell lernen, sich darin zurechtzufinden. Die dazu notwendigen kognitiven Fähigkeiten erwerben sie rasch. Mit ca. 1 Jahr unterscheiden sie Personen nach dem Geschlecht, nach spätestens 2 Jahren ordnen sie sich selbst mit großer Sicherheit dem „richtigen" Geschlecht zu (Faulstich-Wieland 2002, 1995).

Neuere Untersuchungen der Hirnforschung bestätigen das Paradigma der Genderbildung, gehen aber nicht – wie sozial- und erziehungswissenschaftliche Überlegungen dies oftmals tun – von einer „tabula rasa" zu Beginn der Entwicklung aus. Baron-Cohen (2004) z.B. unterscheidet zwei Typen von Gehirnen, die er „weiblich" und „männlich" nennt, obwohl – wie er betont – beide Typen auch bei dem jeweils anderen Geschlecht und in der Realität vor allem in Mischformen auftreten. Den kontrastiven Typen entsprechen beobachtbare soziale Stile im Verhalten und in den sozialen und kognitiven Kompetenzen.

- Mädchen (oder „weibliche Gehirne") bevorzugen eher verbale Strategien des Verhandelns oder Überredens und trösten sich auch gegenseitig. Ihre besondere Kompetenz besteht darin, Beziehungen und Bindungen herzustellen, eine Fähigkeit, die insbesondere auf der Basisqualifikation der Empathie beruht. Empathie aber kann verstanden werden als komplexe Leistung des Gehirns, die in früher Kindheit vor allem in Puppen- und anderen So-tun-als-ob-Spielen erworben wird.
- Jungen (oder „männliche Gehirne") bevorzugen körperliche Strategien der Auseinandersetzung und ihre besondere Kompetenz bezieht sich auf die Analyse und Erforschung von „Systemen", wobei alles was „funktioniert" zu den Systemen gerechnet wird. Sie wollen die innewohnenden Regeln begreifen und diese – wenn nötig – kontrollieren. In modernen Gesellschaften sind es vor allem mechanische Systeme (Autos, Maschinen etc.), die das

„männliche Gehirn" der Jungen faszinieren, aber auch in vorindustriellen Gesellschaften ohne Autos oder Maschinen sind strukturell ähnliche Vorlieben nachweisbar.

Vor allem jüngere Kinder bevorzugen zur Interaktion – vor allem zum gemeinsamen Spiel – andere mit ähnlichen Orientierungen. So ist es nicht überraschend, dass Mädchen und Jungen spätestens mit 19 Monaten gleichgeschlechtliche Spielpartnerinnen und -partner – oder solche mit einem entsprechenden Gehirntyp bzw. sozialen Stil – wählen (Maccoby 2000).

Auch Lise Eliot (2001) ist in ihrem Kompendium über Erkenntnisse hinsichtlich der frühen Entwicklung des Gehirns auf wesentliche Unterschiede in den emotionalen, sozialen und kognitiven Kompetenzen bereits in den ersten Lebensjahren gestoßen. Sie bestätigt die zitierten Ergebnisse von Baron-Cohen in der Aufteilung von sozialen und eher analytischen Kompetenzen auf die beiden Geschlechter, sieht vor allem kommunikative, sprachliche Fähigkeiten bei den (meisten) Mädchen, visuelle und räumliche bei den (meisten) Jungen. Sie gibt aber auch zu bedenken, dass die Wirkungen unterschiedlicher Hormone auf das Verhalten, z. B. von Testosteron auf Aktivitäten im Raum bei Jungen nicht ausgeschlossen werden sollten.

Die aktuelle Gehirnforschung begreift die genannten Ausprägungen nicht als naturgegebene Gesetzlichkeiten, sondern als Ergebnisse von Konstruktionsprozessen – oder in einer anderen Begrifflichkeit – von komplexen Bildungsprozessen. Die Prozesse des Gender doings, zusammen mit anderen Peers und den Erwachsenen, bauen auf diesem Fundament auf.

Prozesse der Genderbildung sind vor allem im kindlichen Spiel von vielen Forschern studiert worden, z. B. Maccoby (2000), Gebauer (1997), Corsaro (1997) und Young (1993), um nur einige wenige zu nennen.[2] In ihren Spielen sind die Kinder bestrebt, so zu tun, als beherrschten sie bereits die Kompetenzen und Regeln, um deren Beherrschung sie eigentlich noch ringen. Dies gilt auch für die Genderordnung, Jungen und Mädchen stellen sich besonders typisch dar, wie um herauszufinden, wie es ist, ein „richtiger" Junge, ein „richtiges" Mädchen zu sein. Nicht gender-eindeutiges Verhalten anderer wird hingegen sanktioniert (vgl. z. B. Goldson u. a. 2002; Dittrich u. a. 2001).

Aber auch hier, bei der Frage der Regeln, dem Befolgen von Regeln und dem Sanktionieren, stoßen wir bei Jungen und Mädchen auf beobachtbare Unterschiede. Der Friedens- und Konfliktforscher Christian Büttner (2003, 1998) unterscheidet zwei Typen:

- Mädchen stellen eher horizontale Regeln auf, die sich auf das soziale Verhalten beziehen und die unter allen Mitspielerinnen als Gleichen diskutiert und sanktioniert werden. Es werden (Ver-)Bindungen hergestellt und Ziel ist es, diese aufrechtzuerhalten.

[2] Als weitere Forscher wären zu nennen: Lever (1998), Thorne (1986), Goodwin (1985) und Paley (1984).

- Jungen dagegen streben eher vertikale Ordnungen mit Rang- und Reihenfolgen an, die an Konkurrenz, Macht und Hierarchie orientiert sind.

Regeln stellen also für Jungen und Mädchen höchst unterschiedliche Werte dar und haben verschiedene Bedeutungen. Es werden verschiedene Sprachen gesprochen, zumindest verschiedene Sprachstile (Barnes/Vangelisti 1995). Gender ist relativ früh – mit Eintritt in den Kindergarten – als Habitus auch bei Jungen und Mädchen weitgehend ausgebildet (Maccoby 2000; Bourdieu 1997; Becker-Schmidt 1995; Schwarz 1985) und bietet Anlass für Fehldeutungen und Missverständnisse zwischen den Kindern unterschiedlichen Geschlechts.[3]

Hier bedarf es noch weitergehender Forschung in Kindergärten, Horten und Schulen. Als ertragreich haben sich erste ethnografisch orientierte Untersuchungen erwiesen, hervorzuheben sind dabei besonders teilnehmende Beobachtungen des Kindheitssoziologen Corsaro (1997) und die Analysen von Videosequenzen von Dittrich, Dörfler und Schneider (2001). Grundsätzlich aber bedarf es der systematischen Entwicklung einer genderorientierten empirischen Kinderforschung, insbesondere in der frühen Kindheit und im Kindergartenalter.

In der Schule sind geschlechtsspezifische Sozialisationsprozesse nach einem Überblick von Marianne Horstkemper (2002) empirisch gut erforscht (Faulstich-Wieland 1998; Löw/Rabe-Kleberg 1998; Tenorth 1997; Zinnecker 1972). Was aber noch fehlt, sind empirische Forschungen, die sich speziell auf die Peer-Beziehungen richten. Die Untersuchungen von Breidenstein und Kelle (1998), Krappmann und Oswald (1995) sowie Davies und Kantor (1993) können hier als Vorbilder dienen.

Angesichts der eingangs thematisierten Probleme vieler Jungen in Kindergarten (Blank-Mathieu 2001, 1997, 1996) und Schule sollten diese in Zukunft eine gewisse Priorität in der Forschung haben. Die in den letzten Jahren vielfach so oder ähnlich formulierte Frage: *„Jungs. Werden sie die Sorgenkinder unserer Gesellschaft?"* (Romberg/Tast 2003) verweist nicht nur auf eine gewisse gesellschaftliche Irritation, sondern auch auf fehlendes Wissen. Feministisch orientierte Forscherinnen haben sich in den letzten dreißig Jahren vor allem mit den kleinen Mädchen befasst und sie lange als die „Opfer" des Bildungssystems begriffen. Nur wenige „Männerforscher" (und -forscherinnen) haben sich auch mit der Lage von Jungen auseinandergesetzt.

Bis heute sind die (wenigen) Ergebnisse und vorläufigen theoretischen Erklärungsansätze (z.B. Böhnisch/Winter 1997) kaum einer größeren Öffentlichkeit bekannt geworden, also kaum Gegenstand bildungspolitischer Dis-

[3] Dies gilt auch zwischen Kindern und Erwachsenen! Insbesondere kommt hier das Verhältnis zwischen Frauen und Jungen in den Blick, also zwischen Müttern und Söhnen, Erzieherinnen und Jungen im Kindergarten und Hort, aber auch zwischen Grundschullehrerinnen und Schülern. Dies wird Gegenstand der weiteren Betrachtung sein. Hier wird zunächst die Perspektive der Kinder, der Mädchen und Jungen, als Peers beiderlei Geschlechts eingehalten.

kurse geworden. So muss die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion (Beck 2005) zugeben, dass die Gründe für das in der PISA-Untersuchung zu Tage getretene niedrige schulische Niveau der Jungen eigentlich unbekannt seien, und verweist auf die Notwendigkeit langfristiger Forschung. Bildungspolitisch wird weiterhin der Förderung der Mädchen im Bildungswesen erste Priorität eingeräumt, was bis heute (mehrere Jahre nach der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse!) in Bildungsberichten deutlich wird (Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF] 2002).

Dabei weist allein die Verteilung von Jungen und Mädchen auf Schultypen auf unübersehbare genderspezifische Problemlagen hin: 2002 machten Jungen über 63 % der Kinder und Jugendlichen an Sonderschulen, rund 56 % derjenigen an Hauptschulen, aber nur rund 46 % der Kinder und Jugendlichen an Gymnasien aus (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft [GEW] 2002; Romberg/Tast 2003).

Ulf Preuss-Lausitz (1993, 1991) fasst seine Argumentationen, die er seit vielen Jahren zugunsten einer auch den Jungen angemessenen Schule einbringt, in dem nachfolgenden längeren Zitat zusammen. Er ist sich mit einer Reihe von Schulforschern, die sich für Jungen engagieren, über folgenden Zusammenhang einig:

„Zugespitzt könnten wir sagen, dass die Schulnormen in der Grundschule es gerade für jene Kinder – überwiegend Jungen – schwer machen, in der Schule erfolgreich zu sein, die zu Hause nicht lernen konnten, wie man in einer „modernen" – und das heißt von Frauen im Unterricht geprägten – Schule Erfolg hat: Argumentationsbereitschaft zu zeigen, nett und kommunikativ zu sein, aber auch ruhig und angepasst, wenn es erforderlich ist, nicht aufzutrumpfen, sondern seine Wünsche höflich einzubringen, kurzum ein pflegeleichter Schüler zu sein. Oder anders: Der in der heutigen Moderne nötige Sozialcharakter, den alle Kinder schon frühzeitig lernen müssen, also selbständig zu sein, planungsfähig, leistungsfähig, sprachgewandt, einfühlsam die Wünsche anderer erkennend, um sie mit den eigenen Interessen in eine Balance zu bringen, körperlich fit (aber nicht gewalttätig ausagierend zu sein) – all dies und mehr gelingt jenen Jungen kaum, die in ihrer Familie, im Kindergarten und in der Schule kaum mit modernen Männervorbildern Erfahrungen sammeln konnten. Kein Wunder, dass sie gelegentlich überlaut werden, um sich überhaupt selbst zu spüren" (Preuss-Lausitz 2003, S. 29).

In dieser einfühlsamen Argumentation ist eine Reihe von Erklärungen für die Misserfolge in der Schule angesprochen, die zunächst plausibel und nachvollziehbar sind und teilweise weit polemischer und unabgewogener auch von anderen „parteilich" denkenden Autoren angesprochen werden:

- *Das Tom-Sawyer-Argument:* Jungen haben danach sozusagen einen „altmodischen" Geschlechtscharakter, sie waren schon immer so, nur die Gesellschaft, die Institutionen, die Anforderungen haben sich geändert. Früher konnten die Jungen herumstreifen und Streiche spielen, ohne dass sie dadurch in der Statistik unter das Stichwort „Kinderdelinquenz" gerieten.

- *Das Vorbild-Argument:* Jungen – vor allem Jungen aus der sozialen Unterschicht und mit familiärem Migrationshintergrund – fehlt es an männlichen Vorbildern, die über ein modernes Verhaltensrepertoire verfügen und damit gesellschaftlich erfolgreich sind.
- *Das „war-against-boys"-Argument:* Erzieherinnen und Lehrerinnen benachteiligen auf dem Hintergrund fehlenden Gender-Wissens über Jungen, vielleicht sogar aufgrund fehlgeleiteter feministischer Parteilichkeit ihre Schüler (Sommers 2002).

Wir müssen uns fragen, warum es gerade Jungen aus – kurz gesagt – bildungsfernen Herkunftsfamilien so schwer fällt, den sozialen Anforderungen der modernen Schule gerecht zu werden, und es dann auch an den kognitiven Leistungen mangelt. An den drei oben genannten Argumentationen mag einiges dran sein, allein es fehlt an einem gendertheoretisch begründeten Kontext. Hierzu ist es notwendig, Gender nicht nur als Verhältnis von zwei Geschlechtern zu begreifen, die sich in der einen oder anderen Weise unterscheiden, also different sind, sondern als hierarchisches Verhältnis von Ungleichen (Meuser 1998). Die herrschende Kultur der Zweigeschlechtlichkeit konstruiert und symbolisiert Gender polar *und* hierarchisch. Zu fragen ist deshalb nicht nur, wie lernt ein Junge, ein „richtiger" Junge zu sein, sondern auch, wie lernt ein Junge, dass er sozial zur hegemonialen Männlichkeit gehört oder doch gehören sollte? Bourdieu hat die Antwort in seinen Überlegungen zur „männlichen Herrschaft" so zusammengefasst:

„Das Kind bildet seine geschlechtliche Identität als Hauptbestandteil seiner sozialen Identität zugleich mit seinen Vorstellungen von der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern" (Bourdieu 1997, S. 144).

Jungen müssen bei der Bildung ihrer Geschlechtsidentität besonders „wachsam" sein, sie müssen auch deshalb möglichst bald alle Kennzeichen „richtiger" Jungen zeigen, um ihren hegemonialen Status im Geschlechterverhältnis zu sichern. Dieser ist aber in der sich wandelnden Gesellschaft so sicher nicht mehr, sondern höchst ungewiss. Zum anderen befindet er sich in einer Situation, die nahezu ausschließlich von in seiner Wahrnehmung überaus „mächtigen" Frauen bestimmt wird. Er muss sich von diesen ja teilweise auch geliebten Frauen – der Mutter, der Erzieherin, der Lehrerin – trennen, ob er will oder nicht!

Viele Autoren und Autorinnen beschreiben diesen Prozess als mit hohen Ängsten und Aggressionen verbunden, weshalb die meisten Jungen in diesem Alter „bewaffnet" und irgendwie ständig auf der Flucht seien oder herumbrüllten (Rabe-Kleberg 1999a; Rabe-Kleberg/Preissing 1997; Badinter 1995; Freud 1940). Andere beobachten, dass Jungen sich gegen Erzieherinnen und Lehrerinnen deutlich stärker abgrenzen als Mädchen (Fagot 1995) oder dass sie das Übertreten von Regeln und Grenzen, die von Mädchen und vor allem von erwachsenen Frauen gesetzt werden, offensichtlich systematisch zur Identitätsgewinnung als Jungen (und Männer) brauchen und taktisch einsetzen (Wanielik 1998).

Halten wir fest: Jungen müssen zur Gewinnung ihrer Geschlechtsidentität offensichtlich durch einen Prozess schmerzhafter Trennung von allem Weiblichen gehen, zum einen, um die männlich besetzten Eigenschaften und Merkmale zu erwerben oder zu entwickeln, zum anderen, um die sozial versprochene hegemoniale Position in der Gesellschaft zu erreichen. Dieser Prozess wird durch mehrere Faktoren erschwert:

- bei allen Jungen durch die Modernisierung und Pluralisierung der Männlichkeitsvorstellungen („masculitinit*ies*") und die dadurch bedingte Ungewissheit;
- bei Jungen zwischen 0 und 10 Jahren durch die soziale und pädagogische Abhängigkeit von Frauen;
- bei Jungen aus bildungsfernen Familien durch das Fehlen gesellschaftlich erfolgreicher („moderner") männlicher Vorbilder.

Auf diesem Hintergrund könnte die gekennzeichnete Entwicklung vieler Jungen aus unteren Schichten als Reaktion auf paradoxe soziale Anforderungen an die Entwicklung ihrer Geschlechtsidentität begriffen werden:

- Einerseits streben sie nach einer Vorstellung von Männlichkeit, die in der Zukunft vermutlich in der Gesellschaft keinen Stellenwert bzw. Erfolg mehr hat. Zu einem moderneren Vorbild Mann haben sie aber keinen Zugang, da ihnen die Medien ein solches kaum anbieten und es in ihrem sozialen Raum nicht vorkommt.
- Andererseits aber kann das „modernere" Verhaltensangebot der Mütter, Erzieherinnen und Lehrerinnen für sie nicht annehmbar sein, weil es mit Weiblichkeit identifiziert wird, von der sie sich trennen und unterscheiden müssen.

Zu diesem weiblichen Angebot gehört auch alles, was mit Bildung im engeren Sinne assoziiert wird: das Lesen, das Schreiben, das Rechnen. Weil es mit dem Weiblichen in Verbindung gebracht wird, kann es für sie keine wirkliche Relevanz haben.

Die Probleme von Jungen im Bildungssystem – und nachfolgend in Beruf und Gesellschaft – können demnach zunächst grundsätzlich als Folge des krisenhaften Wandels traditioneller Männlichkeit und ihrer Pluralisierung in Männlichkeit*en* (masculinit*ies)* in der (post)modernen westlichen Gesellschaft begriffen werden. Vor allem Jungen aus bildungsfernen Milieus finden in den ersten 10 Lebensjahren im Erziehungssystem keine erfolgreich wahrgenommenen männlichen Bezugspersonen, die den Prozess ihrer individuellen Gender-Bildung entsprechend beeinflussen könnten. Dieses Manko hat auch Auswirkungen auf ihre Haltung zu Bildungsprozessen und entsprechenden Werten allgemein, weil diese in diesem paradoxen Verhältnis als weiblich konnotiert sind und deshalb abgelehnt werden (müssen).

Die Lage der Jungen – zumindest der aus bildungsfernen Milieus – kann somit als tendenziell *anomisch* (Durkheim 1902) gekennzeichnet werden und damit für die Zukunft der Gesellschaft und vor allem der Jungen und zukünftigen Männer selbst als höchst bedrohlich.

Ziehen wir eine erste Konsequenz aus den vorgestellten Überlegungen, dann müssen wir zunächst festhalten, dass Gender-Bildungsprozesse bei Jungen anders verlaufen als bei Mädchen und dass auf beide in je spezifischer Weise eingegangen werden muss. Da die Geschlechtsbildung des Jungen auf der Trennung von dem Weiblichen basiert, stellt die sogenannte „Feminisierung der Erziehung" – d.h., die nahezu alleinige Konfrontation der Jungen mit erziehungs„mächtigen" Frauen und das Fehlen männlicher Ko-Konstrukteure – eine Benachteiligung für die Jungen in ihrem Bildungsprozess dar.

Leben Kinder in familiären und insgesamt sozialen Verhältnissen und Beziehungen, die ihnen vielfältige Anregungen, traditionelle und moderne Vorbilder für und Erwartungen an ihre Genderbildungsprozesse bieten, so stellt die Einseitigkeit des feminisierten pädagogischen Angebotes vermutlich keine sonderliche Einschränkung dar.

Für Mädchen, die Frauen in dem Bildungsbereich als „mächtig" erleben, können diese ein Vorbild gerade in Bezug auf aktuelles und zukünftiges Bildungsverhalten darstellen, da sie sich nicht von ihnen in Bezug auf ihre Identitätsentwicklung trennen müssen. Für Jungen aus traditionellen, bildungsfernen oder vater- bzw. männerlosen Lebensumständen dagegen kann die Feminisierung der Bildungsarenen zu einer ernsthaften Beeinträchtigung ihrer Gender- und allgemeinen Bildungsprozesse führen.

All diese Überlegungen stellen Möglichkeiten, Annahmen und Fragen dar, die weiterer Untersuchungen theoretischer wie empirischer Art bedürfen. Ähnliches gilt auch für die weiteren Darlegungen im nächsten Kapitel.

3 Erzieherinnen und Lehrerinnen – oder: Profession und Genderbildung

Auf die Frage nach den Auswirkungen des Grades der Feminisierung in Kindergärten und Grundschulen gibt es erste empirisch belastbare Antworten. Diefenbach und Klein (2002) fanden heraus: je höher die Anteile von Lehrer*innen* an Grundschulen, desto größer sind die Nachteile für Jungen.[4] Da die Frauenquote in Kindergärten gegen 100 % strebt, sind ähnliche Aussagen aufgrund fehlender Vergleichsmöglichkeiten für diesen Bereich nicht zu treffen, wohl aber gibt es vielfache Hinweise darauf, dass Erzieherinnen versu-

[4] Vgl. auch Klein, M. (2003), verfügbar über: http://www.hasi.s.bw.schule.de/lehr383.htm

chen, Genderdifferenzen zu negieren oder zu übersehen. Die meisten wollen Kinder aus einem falsch verstandenen Gleichheitsbedürfnis „geschlechtsneutral" erziehen (Fried 2002; Rendtorff 1997).[5]

Diese Aussagen müssen zum einen empirisch weiter und umfassender – zum Beispiel im internationalen Vergleich – überprüft, zum anderen aber auch in theoretischen Zusammenhängen erklärt werden. Darauf wird weiter unten eingegangen. Zunächst soll aber in einem kurzen Abriss das heute nahezu in fast allen modernen Gesellschaften verallgemeinerte Phänomen der Feminisierung der Kindheit in seinem Entstehungsprozess, seiner heutigen Ausprägung und den Ansätzen zu Veränderungen skizziert werden.

3.1 Erzieherinnen und Lehrerinnen – „gendered professions"

In nahezu allen vergleichbaren Ländern ist die öffentliche Erziehung der Kinder in Kindergarten und Schule weiblich geprägt (Meyer 2000). Das Ausmaß der „Feminisierung" dieses Bereichs ist trotz scheinbar „naturgegebener" Selbstverständlichkeit eine historisch entstandene und sozial konstruierte soziale Tatsache. Dabei setzt sich der Prozess des „gendering care work" aus unterschiedlichen Einzelbewegungen zusammen, aus

- dem Prozess der geschlechtstypischen Identifizierung überindividueller Geschlechtscharaktere,
- der gender-strukturellen Verfestigung der hierarchischen Ungleichheit zwischen den Geschlechtern und
- der gesellschaftlichen Arbeitsteilung – auch und vor allem im Berufssystem.

Werfen wir zunächst einen Blick auf die quantitative Verteilung der Geschlechter in den beiden pädagogischen Berufen im internationalen Vergleich: Im Bereich des Kindergartens beträgt in Deutschland der Anteil der pädagogisch im Kindertagesbetreuungs-Bereich arbeitenden Männer 2½% (Rohrmann 2003, S. 11). In den USA liegt laut U.S. Department of Labour, Women's Bureau im Jahr 2003 der Anteil von Frauen bei den „preschool and kindergarden teachers" bei fast 98 %, an den „child care workers" bei fast 95 %.[6] In Dänemark ist 1997 eine Initiative, mehr Männer für den Bereich auszubilden und zu rekrutieren, gestartet worden, obwohl der entsprechende Anteil 1995 immerhin bereits bei 8 % lag (vgl. Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD] 2001, S. 49). Auch in Norwegen gibt es akademische Studiengänge für Lehrerinnen und Lehrer im vorschulischen Bereich. Es wird ein Anteil von mindestens 20 % Männern angestrebt, heute sind es allerdings erst rund 6½ % (OECD 2001). In Großbritannien gibt es einen relativ hohen Männeranteil im Nursery- und Primarybereich

[5] Vgl. auch Klein, L. (2001, 1999, 1998) und Klein, L. u. a. (1995).
[6] Vgl. http://www.dol.gov/wb:20

von 15 % (1981/82 sogar 21½ %). Es ist der Statistik aber nicht zu entnehmen, ob es sich um Leitungspositionen handelt, die heute vielleicht eher durch Frauen eingenommen werden. In Österreich, zusammen mit Deutschland und der Schweiz am unteren Ende des vergleichbaren Niveaus der Erzieherausbildung, ist der Anteil von Männern in Krippen und Kindergärten verschwindend gering. Er liegt bei knapp 1 % (Statistik Austria 2004, S. 114).

Zur historischen Entwicklung des Lehramtes in Volks- und Grundschulen als Frauenberuf gibt es eine Reihe von historischen Studien (z. B. Glaser 1996), auf die an dieser Stelle nicht ausführlich eingegangen werden kann. Kaum historisch umfassend erforscht dagegen ist der Prozess der in Deutschland „verhinderten Profession" (Rabe-Kleberg 1999 a, 1996) der Kleinkindpädagogin (Ausnahme: Taylor 2000). So wäre z. B. zu fragen, warum Fröbel sich in den Anfängen der öffentlichen Kleinkinderziehung 1839 mit seiner Vorstellung, die Erzieher in seinen Kindergärten sollten (selbstverständlich) Männer sein, nicht durchsetzen konnte. Er schrieb (später):

„Die Erziehung zur Bildung des Menschen soll nicht nur dem weiblichen Geschlecht übertragen werden, sondern das mehr von außen lehrende männliche Geschlecht gehört nach dem Gesetz des Gegensatzes nicht minder dazu, und seine Mitwirkung zur Bildung muss nicht nur in den Knaben- sondern schon in den Kinderjahren beginnen" (Lange 1863, Bd. 2, S. 248, zit. nach Mayer 1996).

An diesem Zitat wird deutlich, dass Fröbel nicht nur über eine Vorstellung zum Geschlechterverhältnis verfügte, die zwar auf dem Unterschied, ja „Gegensatz" zwischen den Geschlechtern basierte, der aber als Andersartigkeit, nicht als hierarchische Ungleichheit gedacht war. Vielmehr geht er von sich ergänzenden Bildungspotenzialen dieses Geschlechterunterschiedes aus.

Dabei muss man allerdings konzedieren, dass diese 1863 von Lange zitierte Position sozusagen einen bildungs- und geschlechterpolitischen Rückzug Fröbels darstellte. 1839 hatte Fröbel damit begonnen, Kindergärtner auszubilden, da er damals zu Recht davon ausging, dass nur Männer über das notwendige Allgemeinbildungsniveau verfügten, um sein pädagogisches Konzept, das ja auf einem höchst anspruchsvollen Bildungsverständnis beruht, realisieren zu können. Erst ab 1843 – als deutlich wurde, dass Männer kaum bereit waren, mit kleinen Kindern zu arbeiten – bildete er auch Frauen aus. Diese kamen vor allem aus dem Bildungsbürgertum und verfügten über ein damals noch ungewöhnlich hohes Bildungsniveau.

Dass dies für Männer aber eben nicht attraktiv war, verweist zum einen auf die vor allem in Deutschland bereits fest verankerte Vorstellung von den weiblichen und männlichen „Geschlechtscharakteren" (Campe [1796], 1988; Hausen 1976), vor allem aber auf die der kulturellen Ikone der „Guten Mutter" (Schütze 1991), zum anderen aber auch auf die niedrige hierarchische Position, die ein solcher gerade erst entstehender (Frauen-)Beruf in der bürgerlichen Gesellschaft Deutschlands einnehmen würde (Rabe-Kleberg 1993, 1987).

Die Auseinandersetzung um die Beruflichkeit der Erzieherinnenarbeit und die Verhinderung der Professionalisierung dieser Tätigkeit beginnt mit der Auseinandersetzung zwischen Fröbel und Fliedner um das Bildungsniveau und das Berufsverständnis der Kleinkindpädagoginnen und ist bis heute in Deutschland nicht abgeschlossen (ausführlich dazu Rabe-Kleberg 2003). Erst in den letzten Jahren ist in Deutschland in einem Akt der nachholenden Modernisierung die bildungs- und berufspolitische Diskussion um den Professionalisierungsgrad des Erzieherinnenberufes wieder aufgenommen worden (Rauschenbach u.a. 1995).[7] An einigen Fachhochschulen und Universitäten werden zurzeit entsprechende wissenschaftsbasierte Studiengänge geplant, teilweise haben diese bereits begonnen und sind auf große Nachfrage bei jungen Frauen gestoßen.

Ob es in Zukunft bei angehobenem Ausbildungsniveau zu einem spürbaren Andrang von männlichen Bewerbern für diesen Beruf kommen wird, bleibt abzuwarten. Wie sehr neben Ausbildung, Bezahlung und besseren beruflichen Rahmenbedingungen auch und sicher noch lange die vorherrschende Genderkultur einer Gesellschaft dafür ausschlaggebend ist, ob ein Beruf seine traditionelle Geschlechtertypik verändert, zeigt die Entwicklung des Berufs der *Vor*schullehrerinnen und -lehrer in Schweden. Trotz akademischen Studiums, attraktiven Arbeitsbedingungen, hoher gesellschaftlicher Wertschätzung von Kindern und einer seit langem fest verankerten Kultur der Gleichberechtigung der Geschlechter (Haas 1993), sind erst sehr wenige Männer in diesen auch in Schweden immer noch weiblich dominierten Bereich gewechselt. In einem Film von Donata Elschenbroich über die professionelle Entwicklung schildert ein junger schwedischer Erzieher, welche Irritationen seine genderuntypische Berufswahl bei seiner Familie und seinen Freunden ausgelöst hat und wie schwer es für ihn ist, dies zu ertragen (Elschenbroich 2001).

Auch in Deutschland gibt es inzwischen eine Reihe von Erziehern, die mit zum Teil spektakulären Aktionen auf sich und ihre beruflichen Erfahrungen aufmerksam machen, wenn sie als Anwälte für Jungen und allgemeiner für eine gendersensible Erziehung in Kindergärten auftreten.[8] So bietet z.B. das Institut für Pädagogik und Psychologie „Wechselspiel" Fortbildungen für Erzieher und Modellprojekte zur Genderbildung in Kindertagesstätten an.[9] Der Leiter Tim Rohrmann gehört zu den „Pionieren" einer zunächst jungenorientierten, später dann genderorientierten Pädagogik (Rohrmann 2001, 1994).

[7] Die DDR hatte den typischen Frauenberuf zwar als einen Beruf für Frauen beibehalten, ihn aber mit allen Strukturen normaler Berufe ausgestattet, z.B. der Ausbildung auf der gleichen Ebene wie Ingenieure, Aufstiegsmöglichkeiten bis zu akademischen Studiengängen und mit einem relativ hohen gesellschaftlichen Ansehen. Diese potenziell professionelle Entwicklung wurde durch die Transformation abgebrochen (vgl. Rabe-Kleberg 1999b).

[8] Weitere Informationen zum Aktionsbündnis „Mehr Männer in den Kindergarten" unter: http://www.erzieher-online.info/ (29.7.2004).

[9] Vgl. dazu: http://www.wechselspiel-online.de (29.7.2004).

Aus den Kreisen der Kindergarten-Erzieher sind auch weitere bildungs- und professionspolitische Aktivitäten zugunsten der Jungen in Kindergarten und Schule, aber auch immer genderprofessionell zugunsten von mehr Männern in pädagogischen Berufen und Feldern gestartet worden. So hat eine Gruppe MANNdat e.V. eine Petition an den Bundestag gerichtet, in dem sie sich darüber beschwert, dass den Forderungen des Forum Bildung (Arbeitsstab Forum Bildung 2001) nach verstärkter Anwerbung und Integration von jungen Männern in den erzieherischen Berufsbereich nicht nachgekommen worden sei (Kleine Anfrage der CDU/CSU im Bundestag, Beck 2005; Habermann/Kaufeld 2000).

Die Forderungen nach mehr Männern für den Beruf des Erziehers der 0- bis 6-Jährigen wird in vielen Ländern von wissenschaftlichen, professionellen und politischen Vertretern vorgebracht. In der EU hat sich das „Netzwerk Kinderbetreuung" (1996) in der EU-Kommission entsprechend positioniert, in Deutschland mit Bezug darauf auch das Forum Bildung (Arbeitsstab Forum Bildung 2001).

Wie ein kurzer Blick auch auf die Geschichte der Feminisierung des Lehrberufes in Deutschland zeigt, waren im ersten Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts in Italien bereits 72 % der Lehrkräfte in Volksschulen Frauen[10] und in Frankreich nahezu die Hälfte, hatten in Preußen nur wenige Frauen den Weg in ein bereits lange männlich besetztes Gebiet gefunden (Quote: 21.1 %). Das damals höchst kontrovers rezipierte Buch von Ellen Key „Das Jahrhundert des Kindes (Key [1902] 1992) unterstützte nicht nur die „professional battle" (Abbott 1988) der Frauen um Zugang zum Lehrberuf, sondern bot auch eine pädagogische und theoretische Legitimation für die damals einsetzende Feminisierung der Lehrtätigkeit in den Volks- und Grundschulen (Glumpler 1992). Kritiker dieser Entwicklung – vor allem die Pädagogen Paulsen (1912) und Nohl ([1933] 1988) – argumentierten bereits damals, dass in der Pädagogik zu sehr das sogenannte „mütterliche Prinzip" (Tischner 2004; Schäfer 1988; Gabert 1949) vorherrsche, während *vor allem die Jungen* den strengen männlichen Erzieher bräuchten, der Leistung, Pflicht und Disziplin fordere und vermittle (Baader/Andresen 1999).

Zwar wird in den heutigen Diskussionen um männliche Erzieher und Lehrer mit anderen pädagogischen Zielperspektiven argumentiert, es fällt aber auf, dass die Sorge zunächst und fast ausschließlich den Jungen gilt. Damals wie heute aber geht es um Genderterritorien und -einfluss und allgemeiner um die Ordnung der Geschlechter in den jeweiligen Gesellschaften.

Auch heute noch ist das traditionelle Genderverhältnis in der Profession der Grundschulpädagoginnen und -pädagogen nachzeichenbar: In Deutschland wie auch in vielen anderen westlichen Ländern ist die pädagogische Profession nach dem Prestige der Ausbildungsinstitution (Universität oder Pädagogische Hochschule), nach der Dauer der Ausbildung (mehr als oder

[10] Wilking (1996) begründet dieses hohe Niveau mit der Entwicklung der Geschlechtertrennung auch in den Volksschulen.

weniger als acht Semester) sowie nach Bezahlung, Status und allgemeiner gesellschaftlichen Wertschätzung stark differenziert. Je geringer das Prestige der Ausbildung, je kürzer die Ausbildung und je geringer die Bezahlung, *umso höher ist der Grad der Feminisierung.*

In Deutschland waren im Schuljahr 2002/2003 an Grundschulen über 85 % der pädagogisch Tätigen Frauen, wobei sie an den in Teilzeit Beschäftigten sogar über 95 % ausmachen, an denen in Vollzeit dagegen nur 73,5 %. Im Bereich der Grundschule hat in Deutschland die Diskussion um die Gewinnung von Männern für diesen traditionell weiblichen Beruf gerade erst begonnen.

Dagegen wurde in den USA bereits in den 1990er-Jahren in Diskussionen in öffentlichen Medien, in wissenschaftlichen Studien und mit Programmen an pädagogischen Ausbildungsstätten zur Rekrutierung von männlichen Studierenden, insbesondere auch von farbigen, aufgerufen.[11] Diese Aktivitäten wurden von der NEA (National Education Association) wie auch der NAEYC (National Association for Education of Young Children) und der Organisation for the Recruitment of Male Teachers in Minnesota unterstützt. Insgesamt sind heute 21 % der 3 Mio. der an Schulen Lehrenden Männer, 1971 waren es allerdings noch 34 %, seitdem sinkt die Quote. Im Sekundarbereich ist mit 35 % die niedrigste Quote seit 40 Jahren erreicht. In den elementary schools betrug der Anteil der Männer 1981 noch 18 %, heute liegt er bei 9 % (Mac Donald 2003).[12]

Nach übereinstimmender Einschätzung der meisten US-amerikanischen Autorinnen und Autoren (z. B. Allan 1993; Williams 1993) sind die bislang äußerst geringen Erfolge, Männer für die professionelle Erziehung von jungen Kindern zu gewinnen, in den USA vor allem auf folgende Gründe zurückzuführen: niedriges Gehalt und niedriger Status, die Furcht davor, des sexuellen Missbrauchs der Kinder beschuldigt zu werden (Organsation for Economic Co-Operation and Development [OECD] 2001, S. 33), wegen angeblicher homosexueller Neigungen oder als „wimps" („Weicheier") diskriminiert zu werden. Männer in Frauenberufen versuchen diesen sozialen Gefahren dadurch zu entgehen,

- dass sie traditionelle Frauenberufe und Tätigkeiten, die kulturell weiblich konnotiert sind, entweder ganz meiden oder bald wieder verlassen,
- dass sie exklusive männliche Claims innerhalb der Berufe bilden oder gleich ganz die Führungspositionen übernehmen,
- dass sie beginnen, die Berufe zu verändern, oftmals auch indem sie in den entsprechenden professionellen Organisationen aktiv werden (Cameron u. a. 1999).

[11] Mehr dazu unter: http://www.callmemister.clemson.edu (29.7.2004); vgl. auch Abel u. a. (1997).

[12] Albany Times Union (2004): NEA wants to boost number of male teachers. Verfügbar über: http://www.azcentral.com/families/education/articles (16.4.2004).

Die vor allem im Bereich der Erziehung von kleinen Kindern anzutreffende Segregation des Berufsfeldes nach dem Geschlecht ist – so muss festgehalten werden – nicht nur durch strukturelle Rahmenbedingungen wie Niveau der Ausbildung, Bezahlung und Prestige begründet, sondern kulturell fest verankert. Auch bei raschen Veränderungen der strukturellen Bedingungen kann nicht mit einer raschen Veränderung der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung des Personals gerechnet werden. Trotzdem bleibt die Verbesserung insbesondere der Ausbildung und der Entwicklungsbedingungen im Beruf eine der grundlegenden Voraussetzung für die notwendige Verbesserung des Bildungsniveaus der öffentlichen Erziehung – auch in Bezug auf die Ausbildung von gendersensiblen und genderreflexiven Kompetenzen der Erzieherinnen.

3.2 Kindertagesstätten und Grundschulen als Gender-„Arenen"

Die beiden „Arenen", in denen um Bildung und Geschlechtsidentität in der frühen und mittleren Kindheit gerungen wird, die Kindertagesstätten und die Grundschulen, gelten als in besonderem Maße durch Genderstrukturen geprägte Institutionen, sogenannte „gendered institutions" (Krüger 2001). Da überrascht es ganz besonders, dass es kaum umfassende empirische Untersuchungen zur Frage des Verhältnisses von Bildungs- und Genderprozessen in den ersten 10 Lebensjahren und in diesen Institutionen gibt. Nun ist eine empirisch orientierte Kindergartenforschung in Deutschland in einem der Schulforschung vergleichbaren Umfang und auf vergleichbarem theoretischem Niveau bis heute kaum etabliert, aber auch Untersuchungen zum „doing gender" in der Grundschule sind äußerst rar und bieten noch kein zusammenhängendes Bild (Kaiser/Wigger 2000; Hempel 1995; Pfister/Valtin 1993; Adler u.a. 1992). Die umfängliche schulische Koedukationsdebatte und -forschung (im Überblick: Horstkemper 2002) bezieht sich fast ausschließlich auf Kinder ab der Pubertät, also dem Sekundarbereich des Schulwesens. Als begännen Fragen der Geschlechtsidentität und entsprechender Bildungsprozesse erst mit der sogenannten „Geschlechtsreife"!

Beobachtungen in der Kindergartenpraxis zeigen übereinstimmend, dass sich die meisten Erzieherinnen bemühen, den Kindern „geschlechtsneutral" zu begegnen:

„So ... als hätten die Kinder kein Geschlecht, das sich in großen Variationen und Differenzierungen von Verhalten und Orientierungen zeigt. Aber auch so, als hätten die Erzieherinnen selbst kein Geschlecht bzw. gehörten zu keinem!" (Rabe-Kleberg 2003, S. 65).

Auf dem Hintergrund eines Überblicks über Beobachtungsstudien (ausführlich hierzu: Rabe-Kleberg 2003), die zwar alle nicht methodischen Standards der Repräsentation standhalten, aber einen ersten Einblick geben, kann festgehalten werden: Den meisten Erzieherinnen in Kindertagesstätten fehlt es an Wissen und Kompetenz, Motivation und Bereitschaft, sich mit Gender,

Gender doing und Bildung auseinanderzusetzen und entsprechende Erkenntnisse in ihre Praxis umzusetzen (Fried 1994, 1993, 1990a, 1990b, 1989a, 1989b). Auch in den relativ neuen Rahmenvereinbarungen der KMK (Kultusministerkonferenz [KMK] 2002) zu Fachschulen für Erzieher sind Fragen der Genderbildung nicht explizit genannt.

Trotz vielfacher fachpolitischer Diskurse, politischer Grundsätze und Forderungen, z. B.:

- der *Kinderrechtskonvention* der Vereinten Nationen (United Nations [UN] 1989),
- des *EU-Netzwerks Kinderbetreuung* (Stereotype ablehnen, die unterschiedlichen Geschlechter in ihrer Unterschiedlichkeit [diversity] wertschätzen sowie Männer für diesen Beruf ausbilden [Textor 1999]),
- des *Elften Kinder- und Jugendberichtes* (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSF] 2002) (differenziert auf Geschlecht von allen Akteuren achten, also auch der Kinder),
- des *Kinder- und Jugendhilfegesetzes* § 9 Nr. 3 (SGB VIII) (unterschiedliche Lebenslagen von Jungen und Mädchen berücksichtigen und die Gleichberechtigung von Jungen und Mädchen fördern),
- einer Reihe von *Modellversuchen* und *Handbüchern* zur gendersensiblen Kindergartenerziehung (z. B. Sielert 2002; Sturzenhecker/Winter 2002; Stocklossa u. a. 1999),

kann offensichtlich von einer Entwicklung gendersensibler Praxen in den Kindertagesstätten nicht die Rede sein.[13] Ganz entscheidend für dieses Defizit ist sicherlich das (zu) niedrige Niveau der allgemeinen und fachlichen Bildung der Erzieherinnen und die deshalb nur gering ausgeprägte professionelle Selbstreflexion. Ob die sich nun entwickelnden Fachhochschulstudiengänge Gender als einen Gegenstand von Theorie und Praxis der Ausbildung bestimmen, bleibt einer Überprüfung vorbehalten.[14]

Die Diskussion um eine „Pädagogik der Vielfalt" (Prengel 1993), die auch Fragen des Geschlechts thematisiert, hat in den meisten Ausbildungsgängen für das Lehramt ihren Niederschlag gefunden, zuletzt auch in Prüfungsordnungen (z. B. in Nordrhein-Westfalen: Lehramtsprüfungsordnung vom 27. 3. 2003, § 5 Abs. 2). Ob die Praxis in den Schulen, vor allem in Grundschulen, heute reflexiv und sensibel mit den Fragen umgeht, bleibt vorläufig im Dunkeln. Empirisch nachzuprüfen wäre, ob einzelne Untersuchungsergebnisse aus der Schulforschung, die im Vergleich durchaus widersprüchlich sind, heute so noch Geltung haben. Zu nennen wären:

[13] In Wien ist ein Kindergarten eröffnet worden, der sich selbst als „gendersensibel" kennzeichnet: http://www.wien.gv.at (29. 7. 2004), aus Deutschland sind keine Einrichtungen mit einer ähnlichen Zielsetzung bekannt.

[14] Aus eigener Anschauung als Beiratsmitglied ist die Autorin darüber informiert, dass dieses Thema in dem entsprechenden Studiengang an der Alice-Salomon-Hochschule in Berlin einen zentralen Stellenwert hat.

- Connell (1996) beschreibt „sexualisierte" Bündnisse zwischen Lehrerinnen und Schülern, um deren Störungsbereitschaft niedrig zu halten.
- Carter (1972) hat in die Diskussion um die „Fragwürdigkeit der Zensurengebung" in den 1970er-Jahren eingebracht, dass Jungen auch bei gleichen Leistungen von Lehrerinnen schlechtere Noten erhalten als Mädchen.
- Auf die aktuellen Ergebnisse von Diefenbach und Klein (2002) wurde zu Beginn schon hingewiesen.

Darüber hinaus wären einzelne Beobachtungen aus Schulen,[15] an denen männliche Lehrpersonen mit Jungen arbeiten, z. B. der Laborschule und der Niemöller-Gesamtschule, beide in Bielefeld, systematisch und theoretisch auszuwerten. Es wird von deutlich besseren Leistungen und wachsender Sozialkompetenz der Jungen berichtet. Vor allem aber fühlen sich die Jungen (zum ersten Mal?) richtig ernst genommen:
„Es ist Neugier, die nicht selten mit ungläubigem Staunen gepaart ist: dass da ein Mann kommt und sich für uns [die Jungen] interessiert" (Romberg/Tast 2003, S. 92).

Kindergärten (und Grundschulen) bleiben nur dann feminisierte Bildungsarenen, wenn sie in sich verschlossen bleiben – was die meisten heute noch sind. Wenn sich der Kindergarten für die Kinder nicht nur zu Ausflügen und Exkursionen öffnet, also zu pädagogisch aufbereiteten Begegnungen mit der Welt draußen, so könnten vielfältige Begrenzungen heutiger Kindergartenpädagogik überwunden werden – auch die der feminisierten Erziehung. Erzieherinnen und Kinder wären konfrontiert mit gesellschaftlicher Öffentlichkeit, mit Herausforderungen und Möglichkeiten des sozialen Raums und nicht zuletzt auch mit Männern, die darin eine Rolle spielen.

Männer, die im Kindergarten eine wichtige Rolle spielen könnten, sind auch die Väter. In vielen Fachdiskussionen werden sie als Wesen thematisiert, die nicht zu fassen sind – und dies im doppelten Sinn, man versteht sie nicht und man kann sie nicht motivieren, im weiblichen Sozialraum Kindergarten „mitzuspielen".

Im Folgenden soll daher ein Blick auf die private Seite der Feminisierung der Erziehung geworfen werden.

4 Mütter und Väter – oder: Gender und Generation

Jede Gesellschaft schafft sich Institutionen und Ordnungen, die die Integration der nachwachsenden Generationen garantieren sollen. Die Familie – für die überwiegende Mehrheit der Kinder der erste und wichtigste Ort des Auf-

[15] Vgl. http://www.switchboard-online.de (29.7.2004).

wachsens – kann so als eine Art institutionelle Basis des gesellschaftlichen Verhältnisses der Generationen verstanden werden. Heute gehören in modernen Gesellschaften aber auch Kindergärten, Schulen und andere auf die Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern spezialisierte Einrichtungen zu solchen Institutionen, die das Generationsverhältnis ordnen.

Zur gesellschaftlichen Ordnung des Generationenverhältnisses gehören darüber hinaus aber nicht nur die Institutionen mit ihren inneren Strukturen, Funktionen und Aufgaben sondern auch eine Vielzahl gesellschaftlicher Systeme (z.B. die diskutierten Regelungen der Renten, der Pflege, der Steuern etc.). Auffällig ist, dass aktuell in modernen Gesellschaften viele der Regelungen, die letztendlich das Generationenverhältnis tangieren und konstruieren, in die Kritik geraten sind und zur Veränderung anstehen (Karsten 2001). Der Dissens über Ziele oder auch nur die Richtung der gesellschaftlichen Reformen und die Schärfe, mit der diese Diskussionen ausgetragen werden, verweisen darauf, wie radikal überkommene und lange als unhintergehbar geglaubte soziale und kulturelle Gewissheiten in Frage gestellt werden. Die aktuelle Reformdebatte verdeutlicht aber auch die Tatsache der gesellschaftlichen Konstruktion von Generationenordnungen, d.h. dass sich diese nach Gesellschaften und im historischen Prozess unterscheiden, verändern und eben diese auch wie hier und heute in Krisen geraten können.

Die je gesellschafts- und zeitspezifische Ordnung der Generationen ist (quasi „natur"notwendig) eng mit der Ordnung des Geschlechterverhältnisses verbunden. Gender und Generation stehen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander. Franz-Xaver Kaufmann hat bereits vor mehr als 20 Jahren (1982) analysiert, dass in Deutschland die Konstruktion des Wohlfahrtsstaates und die entsprechende Sozialpolitik auf einem ganz bestimmten Typ von Familie aufbauen. Dieser Typ von Familie ist in Deutschland nach wie vor durch das konservative Modell des männlichen Ernährers und das der Frau bestimmt, die für Kinder und Haushalt allein verantwortlich ist.[16]

Im europäischen Vergleich (Letablier/Jönsson 2003; Veil 2003; Pfau-Effinger 1998) zeigt sich, dass die jeweiligen nationalen Sozialpolitiken höchst unterschiedliche Vorstellungen von der genderspezifischen Arbeitsteilung im Generationsverhältnis entwickeln bzw. diesen höchst unterschiedliche, kulturell tief verankerte Vorstellungen von Gender und Generation zu Grunde liegen. So können in Europa mindestens fünf kontrastive Modelle generationaler Genderordnung oder – wenn man will – „gendered generation" idealtypisch unterschieden werden:

- Im *skandinavischen Modell*, in Schweden beispielsweise, wird von einer hohen Verantwortung der gesamten Gesellschaft für das Gelingen des Aufwachsens der nächsten Generation ausgegangen. Eine hohe Wertschätzung

[16] Zu den Auswirkungen auf die Erziehung der Kinder vgl. Alfermann (1989).

der Kinder und derjenigen, die sich mit Kindern befassen, scheint ebenso kulturell fest verankert zu sein wie die Vorstellung von der Gleichberechtigung – und der selbstverständlichen Berufstätigkeit – beider Geschlechter. Die Gesellschaft stellt hochqualifizierte Kinderinstitutionen bereit, die eng mit den Familien zusammenarbeiten. In der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts hat sich darüber hinaus eine heute in weiten Kreisen der Bevölkerung unterstützte Vorstellung darüber entwickelt, dass Väter und Mütter in ihren Funktionen und Kompetenzen nicht länger unterschieden werden sollten. Sie verschmelzen in dieser genderkulturell geradzu revolutionären Vorstellung zu „human beings" (Haas 1993). Der Veränderungsprozess in der Praxis ist allerdings gemessen an der Radikalität der Zielperspektive als eher bedächtig zu beschreiben. Das ändert aber wenig an den bemerkenswerten kulturellen Diskursen und Wandlungsprozessen im Geschlechter- und Generationenverhältnis, die sich zurzeit in den skandinavischen Ländern vollziehen.

- In den anderen europäischen Wohlfahrtsgesellschaften wird weiterhin – aber keineswegs unhinterfragt oder unverändert – von einer gewissen Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Frauen und Männern, zwischen Vätern und Müttern ausgegangen. In den *Mittelmeergesellschaften* z. B. kann der (Wohlfahrts-)Staat weitgehend auf eine Unterstützung der Mütter in der Betreuung und Erziehung ihrer kleinen Kinder verzichten, weil diese sich auf die anderen Frauen in der Familie, Schwestern, Schwägerinnen, Mütter, Groß- und Schwiegermütter verlassen können (*Großfamilienmodell*). Oder vielleicht auch nur *konnten*, sind doch in den urbanen Zentren, vor allem in *Italien*, ähnliche Entwicklungen wie in Deutschland zu verzeichnen: Berufstätige Mütter verzichten auf Kinder. Während die berufstätigen Mütter in *Großbritannien* – zumindest in der Zeit vor Labour – auf den Markt privater Angebote für die Betreuung ihrer Kinder verwiesen wurden (*Marktmodell*), werden in *Frankreich* seit Beginn des letzten Jahrhunderts von Seiten des Staates verschiedenartige Modelle und Mischformen von ganztägiger Betreuung und Erziehung der Kinder angeboten. Diese werden von den Müttern wie selbstverständlich genutzt, gehört es doch zur Tradition und Kultur der bürgerlichen Familie in Frankreich (Letablier 2002; Schenk 2002), dass Mütter berufstätig sind und – wenn möglich – Karriere machen und von unterschiedlichen Professionals und Dienstleistern bei der Erziehung ihrer Kinder unterstützt werden (*Modell „Dienstleistungsmix"*).
- *Deutschland* unterscheidet sich von den oben genannten Modellen durch die Radikalität und Einseitigkeit, mit der Kompetenzen und Aufgaben der Kinder-, Familien- und Haushaltsarbeit bei den Frauen angesiedelt werden (Moeller 1997). Dieses *Muttermodell* ist so ausgelegt, dass Mütter sich *allein* für diese Aufgaben verantwortlich fühlen, sie *eigentlich* nicht legitimiert sind, Unterstützung von Professionals und Dienstkräften, von anderen Frauen in ihrer Familie oder gar von Männern zu erwarten – und deswegen eben auch nicht von den Vätern! Die aktuellen Mutter-Diskurse

in der (bildungs-)bürgerlichen Presse (Die Zeit, Focus, Der Spiegel, GEO) sowie die sozialpolitischen Dissense in Bezug auf die Erweiterung infrastruktureller Angebote in der Kleinkindbetreuung verweisen auf die weiter bestehende und sich nur sehr langsam verändernde gesellschaftsweite kulturelle Definitionsmächtigkeit dieses Muttermodells (Bird 2001).
Bei näherem Hinsehen kann diese Ausprägung der Vorstellungen von der „Guten Mutter" (Schütze 1991) auch den Verzicht auf Kinder bei den hochqualifizierten berufstätigen Frauen erklären: Berufstätigkeit und Karriere ist nur dann für Mütter möglich, wenn sie legitimer- und selbstverständlicherweise Unterstützung bei der Betreuung und Erziehung der Kinder einfordern können. Frauen, die dies in einer dem schwedischen oder französischen Modell vergleichbaren Weise in Deutschland tun, gelten als sogenannte „Rabenmütter". Stattdessen verzichten auch hochqualifizierte Frauen in Deutschland heute entweder auf den Beruf oder auf Kinder (vgl. Bettermann 2001; Vinken 2001; Horn 2000; Beck-Gernsheim 1989, 1988).

Eine Antwort auf die Frage, warum, wann und wie in den verschiedenen Gesellschaften so höchst unterschiedliche Mutterbilder entstanden sind, ist an dieser Stelle nicht befriedigend zu formulieren.[17] Zum einen wird deutlich, dass frühere Annahmen, dass sich überall in der patriarchalen Gesellschaft das gleiche oder ein ähnlich starkes Mutterbild entwickelt habe, so nicht zu halten ist. Zum anderen bedarf es einer Erklärung, warum sich in Deutschland ein so einseitiges und anspruchsvolles Mutterbild bis heute kulturell und strukturell inkorporiert halten konnte. Yvonne Schütze (1991) hat in der hier bereits mehrfach zitierten Schrift darauf hingewiesen, dass im deutschen Bildungsbürgertum des 18./19. Jahrhunderts die Rolle der „Guten Mutter" nicht nur pädagogisiert, sondern auch emotional hoch aufgeladen wurde. Der bis heute in der deutschen Diskussion um frühkindliche Bildung als unverzichtbar geltende Bezug von *Bindung und Bildung* erscheint wie ein Echo auf diese frühen Mütterdiskurse, die nun als Gender- und Bildungsdiskurse verstehbar werden.

Auch in den USA gibt es eine Diskussion um das Mutterbild. Abel (1997) typisiert die Teilung dieses Bildes in eine gute und eine schlechte Mutter, wobei die „gute", die middle class stay-at-home-mother, sich selbst für die beste Erzieherin ihrer Kinder hält und deshalb die Ausdehnung öffentlicher Einrichtungen ablehnt. Die „schlechte Mutter" dagegen ist die arme, farbige Frau, die um eine Erwerbstätigkeit kämpft, um für ihre Kinder sorgen zu können („care for"). Oft – so wird sarkastisch festgestellt – sind die angeblich schlechten Mütter, die guten Mütter für die Kinder der „guten Mütter", aber die schlechten für die eigenen. Dies mag als Hinweis auf innere Differenzie-

[17] Hier bedarf es neben interdisziplinärer, historischer, erziehungs- und sozialwissenschaftlicher, vor allem auch kulturwissenschaftlicher *vergleichender* Untersuchungen (vgl. Badinter 1999; Birkhäuser-Oeri 1993; Beck-Gernsheim 1989, 1988).

rungen nach sozialer Lage und ethnischen Kontexten[18] stehenbleiben, die sicherlich auch in Deutschland zu berücksichtigen sind.

Während die Diskussion um das richtige Mutterverhalten in Deutschland mit beißender Schärfe vor allem zwischen den Frauenfraktionen ausgeführt wird – ohne dass die Kontrahentinnen merken, dass sie im Grunde dem gleichen Muttermodell anhängen – hat sich die internationale Diskussion längst den Vätern zugewandt. In Deutschland liegen hierzu erst wenige Beiträge vor (z.B. Kursbuch 2000; Amendt 1999; Deimling 1999; Drink 1999; Fthenakis 1999, 1988a, 1988b; Matzner 1998; Lenzen 1991; Bopp 1984), die zudem in der öffentlichen und fachlichen Diskussion (leider) nur wenig Aufmerksamkeit auf sich gezogen bzw. zu keinen Konsequenzen geführt haben. Ähnliches gilt auch für die vom BMFSFJ gestartete Kampagne „Mehr Spielraum für Väter". Nach letzten Daten hat sich allerdings die Zahl der Väter, die Elternzeit nach der Geburt ihres Kindes in Anspruch nehmen, in den letzten Jahren erhöht und lag 2004 bei 5 % (Beck 2005).

In den USA gibt es seit Jahren bereits eine viel beachtete Diskussion um die Veränderungen der „Kultur der Vaterschaft". Unterschiedliche Autoren beobachten rasche Entwicklungen, beschreiben diese als ein „ongoing project" (Daly 1995; Hawkins 1995), das vielen Angst vor der Ungewissheit und Diffusität der veränderten gesellschaftlichen Erwartungen mache, obwohl sich bislang in der sozialen Praxis der meisten Väter noch sehr wenig geändert habe. Diese Wandlungstendenzen der Vaterrolle korrespondieren mit entsprechenden Pluralisierungstendenzen in den Männlichkeitsbildern. Zunehmend ist von „masculinit*ies*" die Rede (z.B. Gilmore 1993).

Die Diskussion wird sowohl politisch geführt als auch wissenschaftlich. So hatte die Clinton Regierung 1998 zu einem „fatherhood summit" eingeladen, der vom Vizepräsidenten Al Gore eröffnet wurde. Es ging darum, männliche Elternschaft („male parenting"), Vaterschaft („fatherhood") und den Einbezug von Männern in die verantwortete Elternschaft („paternal involvement") konzeptionell (weiter) zu entwickeln. Dabei wurden vier Aufgabenbereiche unterschieden, in die Männer/Väter in unterschiedlicher Weise involviert sind:

- nurturing and providing care, interaction care,
- moral and ethical guidance, direct instructions, identification, imitation,
- economic provisioning or breadwinning,
- support of female partners (Coltrane/Galt 2000, S. 32f.).

Diese umfassende Konzeptionalisierung hat bei konservativen Vertretern starke Emotionen ausgelöst und zu medialen Anstrengungen geführt, das Modell der getrennten Sphären für Mütter und Väter zu rekonstruieren und zu propagieren. Umfragen zeigen, dass die Meinungen hierzu geteilt sind: In

[18] Der gesamte Argumentationszusammenhang müsste im Lichte der Forschungen zur Migration neu befragt werden. Dies bedarf aber eigenständiger, hier nicht zu leistender Untersuchungen.

den USA stimmen z. B. weit über 60 % dem Statement zu, „Väter sollten die Haupternährer in der Familie sein!", in Schweden sind es weit unter 10 % (Haas 1993, S. 244). Andererseits aber wünschen sich (angeblich) 74 % der US-amerikanischen Männer mehr Zeit für die Familie und würden dafür sogar auf eine schnelle Karriere verzichten. Aber: 41 % der Unternehmer in den USA sähen es am liebsten, wenn Väter gar keinen Erziehungsurlaub nähmen (Aburdene/Naisbitt 1993, S. 324).

Die sozialen und politischen Diskussionen haben in den 1990 er-Jahren in den USA auch zu einer Konzeptionalisierung und später auch Intensivierung von Väter- und Männer- bzw. Vaterschaft- und Männlichkeitenforschung geführt (Hearn 2001) – einer Forschungsrichtung, die zum einen von der sozialen Konstruiertheit von Gender ausgeht und sich zum anderen als eine Reaktion auf feministische Forschungskonzeptionen versteht. Die Rezeption dieser Forschungsergebnisse, die insgesamt die Relevanz von Vätern für Jungen – und Mädchen – bestätigen, ist in Deutschland noch in den Anfängen (z. B. Franz 2004; Metzger 2004).

Dieser kurze Überblick über Tendenzen im Geschlechter- und Generationenverhältnis im internationalen Vergleich verweist darauf, dass zumindest analytisch Fragen der politischen, gesellschaftlichen und beruflichen Gleichheit von gesellschaftlichen Normen und Aufgabenteilungen zwischen Männern und Frauen im Generationsverhältnis zu trennen sind. Sonst bleibt es unverständlich, wie es zu höchst unterschiedlichen Konstellationen in diesen Kontexten kommen kann. Zum Beispiel hatten Schweden und die DDR durchaus vergleichbare Vorstellungen von der Gleichberechtigung von Frauen und Männern entwickelt, in Schweden wurde aber auch die Vorstellung von den polaren Geschlechterkompetenzen und Aufgaben durch das Bild des „human being" abgelöst, während in der DDR das Mutterbild durch eine spezielle Politik sogar reproduziert und konserviert wurde, ohne jedoch die Gleichheit in anderen Bereichen in Frage zu stellen (Büchel/Spieß 2002 a, 2002 b).

Weiterhin zeigt der Überblick, dass es nicht reicht, nur die Aufgaben der Mütter neu zu diskutieren und auf der Seite der Väter alles „beim Alten" zu lassen. Eine Diskussion um die „Feminisierung der Erziehung" ist ohne ein neues Verständnis der Rolle und Verantwortlichkeit der Männer im Generationsverhältnis nicht möglich. Eine solche steht in Deutschland aber noch aus.

5 Feminisierung der Erziehung – oder: Gefahr und Chance für Bildungsprozesse der nachwachsenden Generation

Unter „Feminisierung der Erziehung" verstehen wir den gesellschaftshistorischen Prozess der Übernahme der Erziehung von Kindern durch Frauen und des zunehmenden Ausschlusses von Männern aus der so entstandenen weiblich strukturierten sozialen Arena. Dabei können Prozesse der gesellschaftlichen Zuschreibung oder gar Zumutung dieser Aufgaben und solche des Ringens um Zulassung und Zuständigkeiten durch die Frauen selbst je nach Gesellschaften, historischen Phasen und Bereichen der Erziehung unterschieden werden. Feminisierung in diesem Sinne ist sowohl in den Familien als auch in den Einrichtungen der Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern zu konstatieren. Die entsprechende Entwicklung ist seit ca. 200 Jahren in allen modernen Gesellschaften und in Abstufungen in allen Gesellschaftsklassen und Ethnien nachzuvollziehen und hat um die Jahrtausendwende einen (kaum noch zu überschreitenden) Höhepunkt erreicht.

Die gesellschaftsstrukturelle Basis des Phänomens der Feminisierung ist die Herausbildung der modernen Familie mit der typischen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern sowie die Entwicklung von Gender als einem hierarchisch strukturierten gesellschaftlichen Verhältnis. Aufgrund der polaren und vertikalen Strukturen des Geschlechterverhältnisses wurden die Chancen von Frauen, ein breites Spektrum von Kompetenzen zu entwickeln und ein hohes Niveau allgemeiner und beruflicher Bildung zu erreichen, lange Zeit objektiv verhindert, aber kulturell durch ein entsprechendes Frauen- und Mutterbild legitimiert.

In vielen Bereichen konnten Frauen diese Grenzziehungen überwinden, im Bereich der pädagogischen Berufe gelang dieses den Frauen – vor allem in Deutschland – nur in Ansätzen, bzw. in Anfängen. Schritte, die heute in Richtung auf Verwissenschaftlichung und Akademisierung, Modernisierung und Professionalisierung der kleinkindpädagogischen und grundschulischen Professionen getan werden, sind Beispiele hierfür.

Diese Veränderungen sind nicht nur Ausdruck der fortschreitenden Emanzipation des weiblichen Geschlechts – aber auch –, sondern geben Hinweise auf umfassendere und grundlegendere Veränderungen. Zu nennen sind mehrere miteinander verbundene Zukunftsentwicklungen:

- Auf dem Stand des heutigen Wissens gehen wir davon aus, dass die wesentlichen Grundlagen für diese zukünftig notwendigen Kompetenzen in den Prozessen früher Bildung konstruiert und produziert werden. Die ersten Lebensjahre der Kinder müssen deshalb von hoch gebildeten Erziehenden begleitet und gestaltet werden. Polare und vertikale Begrenzungen der

Kompetenzen und Bildung der heutigen Erziehenden – egal welchen Geschlechts – müssen deshalb dringend überwunden werden.

- Die (angenommene) Entwicklung zu einer hochkomplexen auf Wissen und Kommunikation basierenden Gesellschaft verlangt von den zukünftigen Mitgliedern eben nicht nur ein hohes Maß an Wissen und Bildung, sondern auch die Fähigkeit zu sozialer Interaktion, Kommunikation und Partizipation. Das traditionelle, vor allem proletarisch geprägte Männerbild, das von körperlicher Stärke und einer kämpferischen Natur geprägt ist, wird den zukünftigen Anforderungen kaum mehr gerecht.
- In der zukünftigen Gesellschaft haben Jungen und Männer, die sich an einem traditionellen Männerbild orientieren und keine Möglichkeit hatten, dieses aufgrund fehlender modernerer Vorbilder zu revidieren, kaum Chancen. Sie geraten in anomische Situationen.

Alles spricht dafür, dass der Prozess der Feminisierung ein Gesellschaftsprojekt ist, das nun abgeschlossen werden sollte und zwar durch einen doppelten Prozess der (Post-)Modernisierung:

- Zum einen müssen in den Familien und in der sozialpolitischen Unterstützung der Familien neue Modell-Vorstellungen und kulturelle Leitbilder entwickelt werden, die der polaren und vertikalen Struktur des Geschlechterverhältnisses entgegenwirken. Vorstellungen von Mütterlichkeit und Väterlichkeit, von Weiblichkeit und Männlichkeit erfahren dabei notwendigerweise eine Diffundierung und Pluralisierung. Die einseitige und in Deutschland einsame Zuständigkeit der Mütter für ihre Kinder wird sich ausdifferenzieren (müssen).
- Zum anderen müssen die bis heute traditionell weiblich strukturierten pädagogischen Berufe einem Prozess der Professionalisierung und gesellschaftlichen Aufwertung ausgesetzt werden, der diese für anspruchsvolle Personen beider Geschlechter attraktiv werden lässt.

In beiden Prozessen verändern sich Vorstellungen von „Mütterlichkeit" und lösen sich als allgemeine menschliche Kompetenzen, die in Bildungsprozessen erworben werden, von dem Geschlecht desjenigen, der über diese Fähigkeiten verfügt. Solche Prozesse verlaufen nicht gesetzmäßig oder irgendwie hinter dem Rücken der Akteure. Vielmehr müssen sie sozial hergestellt werden – und zwar bald.

6 Literatur

Abbott, A. (1988): The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor. Chicago/London: Univ. Press

Abel, E. u.a. (1997): Female Subjects in Black and White: Race, Psychoanalysis, Feminism. Berkeley: University of California Press

Aburdene, P./Naisbitt, J. (1993): Megatrends: Frauen. Düsseldorf/Wien/New York/Moskau

Adler, P. A./Kless, S. J./Adler, P. (1992): Socialization to gender roles: Popularity among elementary school boys and girls. In: Sociology of Education 65, S. 169–187

Albany Times Union (2004): NEA wants to boost number of male teachers. Verfügbar über: http://www.azcentral.com/families/education/articles (16.4.2004)

Alfermann, D. (1989): Geschlechtstypische Erziehung in der Familie. In: Paetzold, B./Fried, L. (Hrsg.): Einführung in die Familienpädagogik. Weinheim, S. 126–41

Allan, J. (1993): Male Elementary Teachers. Experiences and Perspectives. In: Williams, C. L. (Hrsg.): Doing „women's work": Men in non-traditional occupations. London: Sage, S. 113–127

Amendt, G. (1999): Vatersehnsucht: Annäherung in elf Essays. Bremen

Arbeitsstab Forum Bildung (2001): Förderung von Chancengleichheit. Vorläufige Empfehlung und Expertenbericht des Forum Bildung. Materialien des Forum Bildung, 6. Bonn

Baader, M. S./Andresen, S. (1999): Feminisierung von Pädagogik und Elternschaft bei Ellen Key. Zu einem Muster pädagogischer Rezeption im „Jahrhundert des Kindes". In: Neue Praxis 2, S. 112–127

Badinter, E. (1995): On masculine identity. New York: Columbia Univ. Press

Badinter, E. (1999): Die Mutterliebe: Geschichte eines Gefühls vom 17. Jahrhundert bis heute. München

Barnes, M. K./Vangelisti, A. (1995): Speaking in a double-voice: Role-making as influence in preschoolers fantasy play situations. In: Research on Language and Social Interaction, No. 28, S. 351–389

Baron-Cohen, S. (2004): Vom ersten Tag an anders. Das weibliche und das männliche Gehirn. Düsseldorf

Baumert, J./Bos, W./Lehmann, R. (Hrsg.) (2000): TIMSS/III: Dritte internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie. Opladen

Baumert, J./Klieme, E./Neubrandt, M./Prenzel, M./Schiefele, U./Schneider, W./Stanat, P./Tillmann, K.-J./Weiß, M.; Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen

Beck, M. (2005): Antwort auf die kleine Anfrage der CDU/CSU zum Thema: „Verbesserung der Zukunftsperspektiven für Jungen" vom 14. Juli 2004. Bundestagsdrucksache 15/4627. Berlin

Beck-Gernsheim, E. (1988): Die Kinderfrage: Frauen zwischen Kinderwunsch und Unabhängigkeit. München

Beck-Gernsheim, E. (1989): Mutter werden. Frankfurt a. M.

Becker-Schmidt, R. (1995): Von Jungen, die keine Mädchen und von Mädchen, die gerne Jungen sein wollten. Geschlechtsspezifische Umwege auf der Suche nach Identität. In: Becker-Schmidt, R./Knapp, G.-A. (Hrsg.): Das Geschlechterverhältnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften. Frankfurt a. M., S. 220–246

Berentzen, S. (1984): Children constructing their social world. Studies in Social Anthropology, No. 36. Bergen: University of Bergen

Bettermann, S. (2001): Mama Solo! Das Rettungsbuch für Single-Mütter. Frankfurt a. M.

Bilden, H. (1998): Geschlechtsspezifische Sozialisation. In: Hurrelmann, K./Ulich, D. (Hrsg.): Handbuch der Sozialisationsforschung. Studienausgabe. 5. Aufl. Weinheim/Basel, S. 279–302

Bilden, H. (2001): Die Grenzen von Geschlecht überschreiten. In: Fritzsche, B./Hartmann, J./Schmidt, A./Tervooren, A. (Hrsg.): Dekonstruktive Pädagogik. Opladen, S. 137–148

Bird, K. (2001): Parental Leave in Germany – an Institution with Two Faces? In: Leisering, L./Müller, R./Schumann, K. F. (Hrsg.): Institutionen und Lebensläufe im Wandel. München, S. 55–90

Birkhäuser-Oeri, S. (1993): Die Mutter im Märchen. Waiblingen

Blank-Mathieu, M. (1996): Jungen im Kindergarten. Frankfurt a. M.

Blank-Mathieu, M. (1997): Kleiner Unterschied – große Folgen? Zur geschlechtsbezogenen Sozialisation im Kindergarten. Freiburg

Blank-Mathieu, M. (2001): Typisch Mädchen – typisch Junge!? In: Beiträge zu Theorie und Praxis von Bildung in Kindertagesstätten. Vortrag auf dem 5. Jugendhilfekongress der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) 2001

Böhnisch, L./Winter, R. (1997): Männliche Sozialisation: Bewältigungsprobleme männlicher Geschlechtsidentität im Lebenslauf. Weinheim/München

Bopp, J. (1984): Die Mamis und die Mappis. Die Abschaffung der Vaterrolle. In: Die Mütter (Heftthema). In: Kursbuch 76

Bourdieu, P. (1997): Die männliche Herrschaft. In: Dölling, I./Krais, B. (Hrsg.): Ein alltägliches Spiel. Geschlechterkonstruktion in der sozialen Praxis. Frankfurt a. M., S. 153–217

Breidenstein, G./Kelle, H. (1998): Geschlechteralltag in der Schulklasse. Ethnographische Studien zur Gleichaltrigenkultur. Weinheim

Büchel, F./Spieß, C. K. (2002a): Studie zu Kinderbetreuung und Erwerbsbeteiligung von Müttern. Im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin

Büchel, F./Spieß ,C. K. (2002b): Formen der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Bd. 220. Stuttgart

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF; Hrsg.) (2002): Bildung auf einen Blick. OECD-Studie. Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hrsg.) (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Bundestagsdrucksache 14/8181. Berlin

Butler, J. (1995): Das Unbehagen der Geschlechter. Frankfurt a. M.

Büttner, C. (1998): Von Regeln und Ordnungen, ... und den Mädchen und Jungen, die sie einhalten sollen. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik 4, S. 20–23

Büttner, C. (2003): Gleichstellung von Jungen und Mädchen in Kindertagesstätten. Bericht über eine Fortbildungsstudie. In: Büttner, C./Nagel, G. (Hrsg.): Alles Machos und Zicken? Zur Gleichstellung von Jungen und Mädchen in Kindertageseinrichtungen. Seelze-Velber, S. 32–44

Cahill, S. (1986): Childhood socialization as a recruitment process: Some lessons from the study of gender development. In: Sociological Studies of Child Development 1, S. 163–186

Cameron, C./Moss, P./Owen, C. (1999): Men in the Nursery. Gender and Caring Work. Thousand Oaks/London/New Dehli: Sage

Campe, J. H. ([1796] 1988): Väterlicher Rath für meine Tochter. Ein Gegenstück zum Theophron. Braunschweig. Neudruck der 5. Aufl. mit einer Einleitung von R. Bleckwenn. Paderborn

Carter, Robert S. (1972): Wie gültig sind die durch Lehrer erteilten Zensuren? In: Ingenkamp, K. (Hrsg.): Die Fragwürdigkeit der Zensurengebung. Weinheim, S. 123–133

Chodorow, N. (1994): Das Erbe der Mütter: Psychoanalyse und Soziologie der Geschlechter. München

Coltrane, S./Galt, J. (2000): The History of Men's Caring. Evaluating Precedents for Fathers' Family Involvement. In: Harrington Meyer, M. (Hrsg.): Care Work: Gender, Labor and the Welfare State. New York/London: Routledge, S. 15–36

Combe, A./Helsper, W. (1996): Pädagogische Professionalität. Weinheim

Connell, R. W. (1996): Teaching the Boys: New Research on Masculinity, and Gender Strategies for Schools. In: Teachers College Record 98, 2, S. 206–235

Corsaro, W. A. (1997): The Sociology of Childhood. Sociology for a New Century. Thousand Oaks/London/New Dehli: Pine Forge Press

Daly, K. J. (1995): Reshaping Fatherhood. In: Marsiglio, William (Hrsg.): Fatherhood: Contemporary theory, research, and social policy. Thousand Oaks, CA: Sage, S. 21–40

Davies, B./Kantor, R. u.a. (1993): Becoming a person in the preschool: Creating integrated gender, school culture, and peer culture positionings. In: Qualitative Studies in Education 6, S. 95–110

Deimling, G. (1999): Die Kriminalisierung der Väter oder Die feministische Dekonstruktion der Väterlichkeit. In: Drinck, B. (Hrsg.): Vaterbilder. Eine interdisziplinäre und kulturübergreifende Studie zur Vaterrolle. Bonn

Diefenbach, H./Klein, M. (2002): „Bringing Boys Back In": Soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern im Bildungssystem zuungunsten von Jungen am Beispiel der Sekundarschulabschlüsse. In: Zeitschrift für Pädagogik 48, 6, S. 938–954

Dittrich, G./Dörfler, M./Schneider, K. (2001): Wenn Kinder in Konflikt geraten. Neuwied

Drink, B. (Hrsg.) (1999): Vaterbilder. Eine interdisziplinäre und kulturübergreifende Studie zur Vaterrolle. Bonn

Durkheim, E. (1902): Erziehung, Moral und Gesellschaft. Frankfurt a. M.

Eliot, L. (2001): Was geht da drinnen vor? Die Gehirnentwicklung in den ersten fünf Lebensjahren. Berlin

Elschenbroich, D. (2001): Erzieherporträts. USA – Schweden – Italien. Gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). München: Deutsches Jugendinstitut. DJI-Filmproduktion

Fagot, B. J. (1995): Beyond the reinforcement principle. Another Step toward understanding sex-role development. In: Development Psychology 21, S. 1097–1104

Faulstich-Wieland, H. (1995): Geschlecht und Erziehung. Grundlagen des pädagogischen Umgangs mit Mädchen und Jungen. Darmstadt.

Faulstich-Wieland, H. (1998): Geschlechterverhältnisse im Bildungswesen. In: Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 10. Weinheim, S. 163–199

Faulstich-Wieland, H. (2002): Sozialisation von Mädchen und Jungen. In KiTa spezial 2/02, S. 5–9

Franz, M. (2004): Wenn der Vater fehlt. In: Psychologie heute 3, S. 20–25

Freud, S. (1940): Gesammelte Werke, Bd. 13. London: Imago Publishing

Fried, L. (1989a): Sexismus im Kindergarten? Erzieherinnen im Gespräch mit Jungen und Mädchen. Beiträge zur Sexualwissenschaft und Sexualpädagogik, Bd. 2. Landau

Fried, L. (1989b): Werden Mädchen im Kindergarten anders behandelt als Jungen? Analysen von Stuhlkreisgesprächen zwischen Erzieherinnen und Kindern. In: Zeitschrift für Pädagogik 35, 4, S. 471–492

Fried, L. (1990a): Kindergartenerziehung heute: geschlechtstypisch oder geschlechtsflexibel? In: Berty, K. u. a. (Hrsg.): Emanzipation im Teufelskreis. Zur Genese weiblicher Berufs- und Lebensentwürfe. Weinheim, S. 44–69

Fried, L. (1990b): Ungleiche Behandlung schon im Kindergarten und zum Schulanfang. In: Die Deutsche Schule, 1. Beiheft, S. 61–76

Fried, L. (1993): Geschlechtsspezifische Erziehung in Tagesgruppen. Eine Studie über die Bedingungen und Möglichkeiten, in der Erziehung die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen zu berücksichtigen. Rangendingen

Fried, L. (1994): Geschlechtsspezifische Erziehung im Kindergarten. In: Engelhard, D. u. a. (Hrsg.): Handbuch der Elementarerziehung. 1. Ergänzungs-Lieferung, Kap. 1.8. Seelze-Velber

Fried, L. (2002): Jungen und Mädchen im Kindergarten. Jüngere Forschungen aus der Perspektive von Erzieherinnen, Eltern und Kindern. In: KiTa spezial 2/02, S. 10–12

Fthenakis, W. E. (1988a): Zur Psychologie der Vater-Kind-Beziehung. München

Fthenakis, W. E. (1988b): Zur Vater-Kind-Beziehung in verschiedenen Familienstrukturen. München

Fthenakis, W. E. u. a. (1999): Engagierte Vaterschaft. Die sanfte Revolution in der Familie. Opladen

Gabert, E. (1949): Das mütterliche und väterliche Element in der Erziehung. Stuttgart

Gebauer, G. (1997): Kinderspiele als Aufführungen von Geschlechtsunterschieden. In: Dölling, I./Krais, B. (Hrsg.): Ein alltägliches Spiel: Geschlechterkonstruktionen in der sozialen Praxis. Frankfurt a. M., S. 259–284

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW; Hrsg.) (2002): Mädchen und Jungen in der Schule – Ein statistischer Bericht zur Geschlechterdifferenz 1999/2000. Frankfurt a. M.

Giddens, A. (1988): Die Konstitution der Gesellschaft: Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt a. M.

Gildemeister, R./Wetterer, A. (1992): Wie Geschlechter gemacht werden. Die soziale Konstruktion der Zweigeschlechtlichkeit und ihre Reifizierung in der Frauenforschung. In: Knapp, G.-A./Wetterer, A. (Hrsg.): Traditionen Brüche. Entwicklungen feministischer Theorie. Freiburg, 201–254

Gilligan, C. (1982): In a different voice: Psychological theory and women's development. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press

Gilmore, D. D. (1993): Mythos Mann.Wie Männer gemacht werden. München

Glaser, E. (1996): „Sind Frauen studierfähig?" Vorurteile gegen das Frauenstudium. In: Kleinau, E. u.a. (Hrsg.): Geschichte der Mädchen- und Frauenbildung, Bd.2: Vom Vormärz bis zur Gegenwart. Frankfurt a.M., S. 299–309

Glumpler, E. (1992): Mädchenbildung, Frauenbildung: Beiträge der Frauenforschung für die LehrerInnenbildung. Bad Heilbrunn

Goffman, E. (1994): Interaktion und Geschlecht. Frankfurt a.M.

Goldson, B./Lavalette, M./McKechnie, J. (Hrsg.) (2002): Children, Welfare and the State. Thousand Oaks/London/ New Dehli: Sage

Goodwin, M. H. (1985): The serious side of jump rope: Conversational practices and social organization in the frame of play. In: Folklore 98, S. 315–330

Haas, L. (1993): Nurturing Fathers and Working Mothers. Changing Gender Roles in Sweden. In: Hood, J. C. (Hrsg.): Men, Work and Family. Newbury Park/London/New Dehli: Sage, S. 238–261

Habermann, C./Kaufeld, B. (2000): Männer und Frauen – Jungen und Mädchen in der Kindertagesstätte. Frankfurt a.M.

Hagemann-White, C. (1984): Sozialisation: Weiblich-männlich? Reihe: Alltag und Biografie von Mädchen. Bd. 1. Opladen

Hagemann-White, C. u.a. (1988): FrauenMännerBilder. Männer und Männlichkeit in der feministischen Diskussion. Bielefeld

Hausen, K. (1976): Die Polarisierung der Geschlechtscharaktere. Eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben. In: Conze, Werner (Hrsg.): Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas. Stuttgart, S. 363–393

Hawkins, A. J. (1995): Rethinking Fathers' involvement in Child Care. In. Marsiglio, W. (Hrsg.): Fatherhood. Contemporary Theory, Research and Social Policy. Research on Men and Masculinities, Bd. 8. Thousand Oaks/London/New Dehli: Sage, S. 41–56

Hearn, J. (2001): Men, fathers and the state: national and global relations. In: Hobson, B. (Hrsg.): Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood. Cambridge, S. 245–272

Heintz, B. (2001): Geschlecht als (Un-)Ordnungsprinzip. Entwicklungen und Perspektiven der Geschlechtersoziologie. In: Heintz, B. (Hrsg.): Geschlechtersoziologie. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Nr. 41, S. 9–29

Helsper, W./Wenzel, H. (Hrsg.) (1997): Pädagogik und Gewalt. Opladen

Hempel, M. (1995): Verschieden und doch nicht gleich. Schule und Geschlechterverhältnis in Ost und West. Bad Heilbrunn

Horn, U. (2000): Neue Mütter hat das Land. Stuttgart

Horstkemper, M. (2002): Bildungsforschung aus der Sicht pädagogischer Frauen- und Geschlechterforschung. In: Tippelt, R. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung. Opladen, S. 409–423

Kaiser, A./Wigger, M. (2000): Beispiele für die Arbeit in einer
jungen- und mädchengerechten Grundschule. Ergebnisse des Niedersächsischen Schulversuchs zum Thema „Soziale Integration". Nieders. Landesinst. für Fortbildung und Weiterbildung in Schulwesen und Medienpädagogik (NLI). nli-Berichte 65. Hildesheim. Verfügbar über: http://www.nibis.de/nli1/bibl/pdf/nli65.pdf (30.7.2004)

Karsten, M.-E. (2001): Anforderungen an einen neuen Geschlechtervertrag. Berlin

Kaufmann, F. X. (1982): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München

Key, E. ([1902] 1992): Das Jahrhundert des Kindes. Neu herausgegeben und mit einem Nachwort von U. Hermann. Weinheim/Basel

Klein, L. (1998): Als Mann in der Frauenwelt Kindertagesstätte. Auf holprigen Wegen zur beruflichen Männerrolle. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik 2, S. 28–31

Klein, L. (1999): Die Schmetterlingsgruppe heißt jetzt Formel-1-Gruppe. Jungen im Kindergarten. In: Kindergarten heute 3, S. 25

Klein, L. (2001): „Heldenspiele(r)" – Jungen in Kindereinrichtungen. Plädoyer für eine geschlechtsbewusste Pädagogik. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik 4, S. 51–53

Klein, L. u. a. (1995): „Schlag ein Kumpel!" Jungen in der Kindertagesstätte. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik 2, S. 103–106

Klein, M. (2003): Von wegen Gleichberechtigung. Verfügbar über: http://www.hasi.s.bw.schule.de/lehr383.htm (29.7.2004)

Kohlberg, L. (1974): Analyse der Geschlechtsrollen-Konzepte und Attitüden bei Kindern unter dem Aspekt der kognitiven Entwicklung. Frankfurt a. M.

Krappmann, L./Oswal, H. (1995): Alltag der Schulkinder. Beobachtungen und Analysen von Interaktionen und Sozialbeziehungen. München

Krüger, H. (2001): Unterschiedliche Lebenswelten von Mädchen und Jungen. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 49, 1, S. 3–11

Kultusministerkonferenz (KMK; Hrsg.) (2002): Rahmenvereinbarungen über Fachschulen. Beschluss Nr. 429 der Kultusministerkonferenz vom 7.11.2002. Verfügbar über: http://www.kmk.org/doc/beschl/RVBFS04-10-22.pdf

Kursbuch (2000): Die Väter (Heftthema). In: Kursbuch 21, 140, S. 1–177

Laewen, H.-J./Andres, B. (Hrsg.) (2002a): Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit. Weinheim/Berlin/Basel

Laewen, H.-J./Andres, B. (Hrsg.) (2002b): Konstrukteure, Künstler, Forscher. Werkstattbuch zum Bildungsauftrag von Kindertagesreinrichtungen.Weinheim/Berlin/Basel

Lange, W. (1863): Friedrich Fröbel's erstes Auftreten im Frauenverein zu Hamburg; oder: Darlegung der Grundidee Fröbel's. In: Lange, W.: Zum Verständnisse Friedrich Fröbel's. Erster Beitrag. Hamburg, S. 7–13

Lenzen, D. (1991): Vaterschaft. Vom Patriarchat zur Alimentation. Reinbek b. Hamburg

Letablier, M.-T. (2002): Kinderbetreuungspolitik in Frankreich und ihre Rechtfertigung. In: WSI-Mitteilungen 3, S. 169–175

Letablier, M.-T./Jönsson, I. (2003): Kinderbetreuung und politische Handlungslogik. In: Gerhard, U./Knijn, T./Weckwert, A.: Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich. München, S. 85–109

Lever, J. A. (1998): Sex Differences in the Games Children Play. In: Myers, K. A./Anderson, C. D./Risman, B. J. (Hrsg.): Feminist Foundations. Toward Transforming Sociology. Thousand Oaks, CA: Sage, S. 102–112

Löw, M./Rabe-Kleberg, U. (1998): Geschlechtsspezifische Sozialisation und deren Auswirkungen auf die Schulentwicklung. In: Braun, K.-H./Krüger, H.-H./Olbertz, J.-H. u. a. (Hrsg.): Schule mit Zukunft. Bildungspolitische Empfehlungen und Expertisen der Enquête-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt. Opladen, S. 323–339

Mac Donald, J. (2003): Too few good men. Verfügbar über: http://www.csmonitor.com (15.6.2003)

MacNaughton, G. (2000): Gender in Early Education. London: Sage

Maccoby, E. E. (2000): Psychologie der Geschlechter: Sexuelle Identität in den verschiedenen Lebensphasen. Stuttgart

Martin, R. (1982): Väter im Abseits. Mutter und Kind in der vaterlosen Gesellschaft. Frankfurt a. M./Berlin/Wien

Matzner, M. (1998): Vaterschaft heute. Klischees und soziale Wirklichkeit. Frankfurt a. M./New York

Mayer, C. (1996): Zur Kategorie „Beruf" in der Bildungsgeschichte von Frauen im 18. und 19. Jahrhundert. In: Glumper, E./Kleinau, E. (Hrsg.): Frauen in pädagogischen Berufen, Bd. 1. Bad Heilbrunn

Metzger, H.-G. (2004): Die Angst der Väter vor der Kindheit. In: Psychologie heute 3, S. 28–31

Meuser, M. (1998): Geschlecht und Männlichkeit. Soziologische Theorie und kulturelle Deutungsmuster. Opladen

Meyer, M. Harrington (Hrsg.) (2000): Care Work. Gender, Class and the Welfare State. New York/London: Routledge

Mitscherlich, A. (1973): Auf dem Weg zur vaterlosen Gesellschaft. München

Moeller, R. G. (1997): Geschützte Mütter. Frauen und Familien in der westdeutschen Nachkriegspolitik. München

Münchmeier, R./Otto, H.-U./Rabe-Kleberg, U. (Hrsg.) (2002): Bildung und Lebenskompetenz. Opladen

Netzwerk der Europäischen Kommission für Kinderbetreuung (1996): Männer als Betreuer. Für eine Kultur der Verantwortung, der Aufgabenteilung und der Gegenseitigkeit zwischen Mann und Frau bei der Betreuung und Erziehung der Kinder. Europäische Kommission. Brüssel

Nohl, H. ([1933]1988): Pädagogik aus dreißig Jahren. Frankfurt a. M.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD; Hrsg.) (2001): Starting Strong. Early Childhood Education and Care. OECD Publications. Paris

Paley, V. G. (1984): Boys and girls: Superheroes in the doll corner. Chicago: University of Chicago Press

Paulsen, F. (1912): Väter und Söhne. In: Paulsen, F.: Gesammelte pädagogische Abhandlungen, Stuttgart/Berlin, S. 497–561

Pfau-Effinger, B. (1998): Kultur oder Institutionen? Kulturelle und institutionelle Kontextbedingungen der Erwerbsbeteiligung von Frauen im europäischen Vergleich. Habilitationsschrift, Universität Bremen. Bremen

Pfister, G./Valtin, R. (1993) (Hrsg.): Mädchen Stärken. Probleme der Koedukation in der Grundschule. Arbeitskreis Grundschule, Frankfurt a. M.

Prengel, A. (1993): Pädagogik der Vielfalt. Verschiedenheit und Gleichberechtigung in interkultureller, feministischer und integrativer Pädagogik. Opladen

Preuss-Lausitz, U. (1991): Der Kaiserin neue Kleider? Fragen an die feministische Schulforschung beim Blick auf die Jungen. In: Päd extra 12, S. 5–12

Preuss-Lausitz, U. (1993): Die Kinder des Jahrhunderts. Zur Pädagogik der Vielfalt im Jahr 2000. Weinheim/Basel

Preuss-Lausitz, U. (2003): Denn sie wissen nicht, warum sie brüllen. In: Der Tagesspiegel vom 13.10.2003, Nr. 29

Qvortrup, J./Bardy, M./Sgritta, G./Wintersberger, H. (Hrsg.) (1994): Childhood matters: Social theory, practice, and politics. Brookfield, VT: Avebury

Rabe-Kleberg, U. (1987): Frauenberufe – Zur Segmentierung der Berufswelt. Theorie und Praxis der Frauenforschung, Bd. 9. Bielefeld

Rabe-Kleberg, U. (1993): Verantwortlichkeit und Macht – Ein Beitrag zum Verhältnis von Geschlecht und Beruf angesichts der Krise traditioneller Frauenberufe. Bielefeld

Rabe-Kleberg, U. (1995): Öffentliche Kindererziehung: Kinderkrippe, Kindergarten, Hort. In: Krüger, H.-H./Rauschenbach, T. (Hrsg.): Einführung in die Arbeitsfelder der Erziehungswissenschaft. Opladen, S. 89–105

Rabe-Kleberg, U. (1996): Professionalität und Geschlechterverhältnis. Oder: Was ist „semi" an traditionellen Frauenberufen?. In: Combe, A./Helsper, W. (Hrsg.): Pädagogische Professionalität. Weinheim, S. 276–302

Rabe-Kleberg, U. (1999a): Vom Risiko, ein Junge zu sein – oder: „Männer werden als Kind schon auf Mann geeicht". In: Opp, G./Fingerle, M./Freytag, A. (Hrsg.): Was Kinder stärkt. München/Basel, 279–286

Rabe-Kleberg, U. (1999b): Wie aus Berufen für Frauen Frauenberufe werden. – Ein Beitrag zur Transformation des Geschlechterverhältnisses. In: Nickel, H. M./Völker, S./Hüning, H. (Hrsg.): Transformation Unternehmerreorganisation Geschlechterforschung. Opladen, S. 93–107

Rabe-Kleberg, U. (2003): Gender Mainstreaming und Kindergarten. Eine Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Weinheim/Basel

Rabe-Kleberg, U./Preissing, C. (1997): Ist das schon Gewalt? Über Zank und Streit im Kindergarten. In: Helsper, W./Wenzel, H. (Hrsg.): Pädagogik und Gewalt. Opladen, S. 205–209

Rauschenbach, Th./Beher, K./Knauer, D. (1995): Die Erzieherin. Ausbildung und Arbeitsmarkt. Weinheim/München

Rendtorff, B. (1997): Geschlecht und Kindheit: Psychosexuelle Entwicklung und Geschlechtsidentität. Arbeitstexte für Erzieherinnen, Lehrerinnen und Mütter. Königstein/Ts.

Rohrmann, T. (1994): Junge, Junge – Mann o Mann: Die Entwicklung zur Männlichkeit. Reinbek b. Hamburg

Rohrmann, T. (2001): Echte Kerle: Jungen und ihre Helden. Reinbek b. Hamburg

Rohrmann, T. (2003): Zahlen statt Schätzungen. In: Switchboard 155, S. 11

Romberg, J./Tast, I. (2003): Jungs. Werden Sie die Sorgenkinder unserer Gesellschaft? In: GEO 3, S. 64–92

Schäfer, A. (1988): Zur Kritik der weiblichen Pädagogik. Bericht über eine Arbeitsgruppe auf dem 11. Kongress der DGfE in Saarbrücken. In: Zeitschrift für Pädagogik, 23. Beiheft, S. 139–147

Schaefer, G. E. (1995): Bildungsprozesse im Kindesalter. Weinheim/München

Schenk, H. (2002): Wieviel Mutter braucht der Mensch? Der Mythos von der guten Mutter. Reinbek b. Hamburg

Schütze, Y. (1991): Die gute Mutter: Zur Geschichte des normativen Musters „Mutterliebe". Bielefeld

Schwarz, G. (1985): Die heilige Ordnung der Männer. Patriarchalische Hierarchie und Gruppendynamik. Opladen

Sielert, U. (2002): Jungenarbeit. Praxishandbuch für die Jugendarbeit. 2 Bde. München

Sommers, C. H. (2002): War against boys: How misguided feminism is harming our young men. New York: Simon & Schuster

Statistik Austria (2004). Verfügbar über: http://www.statistik.at

Stocklossa, D./Bienek, B./Hormann, C. (1999): Projekt Heldenspiele/r. Leben mit Jungen in Kindertageseinrichtungen. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik 6, S. 51–53

Sturzenhecker, B./Winter, R. (Hrsg.) (2002): Praxis der Jungenarbeit. Modelle, Methoden und Erfahrungen aus pädagogischen Arbeitsfeldern. München

Taylor, A. A. (2000): Feminismus und Mütterlichkeit in Deutschland 1800–1914. Weinheim

Tenorth, H.-E. (1997): Geschlecht als Kategorie in der Erziehungswissenschaft. Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt. In: Zeitschrift für Pädagogik 43, 6, S. 849–852

Textor, M. R. (1999): Qualität der Kindertagesbetreuung: Ziele des Netzwerks Kinderbetreuung der Europäischen Kommission. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge 79, S. 17–24

Thorne, B. (1986): Girls and boys together ... but mostly apart: Gender arrangements in elementary schools. In: Hartup, W./Rubin, Z. (Hrsg.): Relationships and development. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, S. 167–184

Tischner, W. (2004): Konfrontative Pädagogik – die vergessene „väterliche" Seite der Erziehung. In: Weidner, J./Kilb, R. (Hrsg.): Konfrontation in Sozialer Arbeit und Pädagogik. Chancen für das neue Jahrtausend. Opladen

United Nations (UN; Hrsg.) (1989): United Nations Convention on the Rights of the Child. New York

Veil, M. (2003): Kinderbetreuungs-Kulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschehen. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 44, S. 12–22

Vinken, B. (2001): Die deutsche Mutter. München/Zürich

Wanielik, R. (1998): Nette Jungs und böse Buben. Jungen brauchen mehr als Fußballregeln. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik 4, S. 24–26

West, C./Zimmermann, D. H. (1987): Doing Gender. In: Gender and Society 1, 2, S. 125–151

Wilking, S. (1996): Mutter, Missionarin, Meisterin: Der Beruf der Lehrerin in Italien von 1860 bis 1914. Frankfurt a. M. u. a.

Williams, C. L. (1993): Doing „Women's Work". Men in Nontraditional Occupations. Research on Men and Masculinities, Bd. 3. Newbury Park/London/New Dehli: Sage

Young, I. M. (1993): Werfen wie ein Mädchen. Eine Phänomenologie weiblichen Körperverhaltens, weiblicher Mobilität und Räumlichkeit. In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 41, 4, S. 707–725

Zinnecker, J. (1972): Emanzipation der Frau und Schulausbildung. Weinheim/Basel

Kathrin Bock-Famulla

Finanzierungsansätze zur Steuerung vorschulischer Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Inhalt

1 Einleitung 175

2 Steuerung durch Finanzierungsansätze – ein vernachlässigtes Thema in der Kinder- und Jugendhilfe 178

3 Steuerungsziele – wohin geht die Reise? Kindertageseinrichtungen – eine (Wieder-)Entdeckung der deutschen Bildungs- und Wirtschaftspolitik 181

4 Problemlagen der deutschen Landschaft der Kindertageseinrichtungen – Motive für eine veränderte Finanzsteuerung 187

5 Analyseraster für Finanzierungsansätze von Kindertageseinrichtungen 193

6 „Alte" und „neue" Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe 199

7 Grundzüge der bestehenden Finanzierungsansätze in Deutschland 202

8 Von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung – Aufbruch in die Zukunft oder doch nur alte Zöpfe? 215
8.1 Impressionen zur Subjektförderung 215
8.2 Gutscheinsysteme 217
8.3 Ein Gutscheinmodell mit Gütesiegelsystem 221
8.4 Der Markt als adäquates Steuerungsinstrument? 225

9 Ausgewogene Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsansprüche – Herausforderungen für Finanzierungskonzepte von Kindertageseinrichtungen im Spannungsfeld von Staat, Markt und Zivilgesellschaft 227

10 Literatur 230

1 Einleitung

Kindertageseinrichtungen erfüllen eine Vielzahl von privaten und gesellschaftlichen Funktionen und Aufgaben und sind deshalb mit den Interessen aus der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozial-, Frauen-, Familien- und Kinderpolitik konfrontiert. Aufgrund dieser komplexen Einbettung von Kindertageseinrichtungen in das deutsche Gesellschaftssystem sind Konflikte zwischen den Interessengruppen über die Gestaltung, Organisation und Finanzierung des Bereichs vorprogrammiert. Eine besondere Konfliktlinie besteht dabei zwischen dem Bildungs- und Sozialsystem, da die rechtliche Verankerung der Kindertageseinrichtungen im Kinder- und Jugendhilfebereich seit längerem Anlässe für Auseinandersetzungen liefert und die fachliche Diskussion im Jugendhilfebereich zur Entwicklung eines neuen – eigenen – Bildungsverständnisses motiviert hat (Münchmeier u. a. 2002). Gleichzeitig veranlassen die „Post-PISA-Diskussionen" verschiedene Gruppierungen dazu, zumindest die Altersgruppe der drei- bis sechsjährigen Kinder stärker unter dem Gesichtspunkt der „Schulvorbereitung" in den Blick zu nehmen.

Der dieser Doppelfunktion immanente Konflikt muss bereits als zentrales Problem bei der Reflexion über die Steuerung des Systems der Kindertageseinrichtungen wahrgenommen werden. So gewährleistet die rechtliche Zuordnung der Kindertageseinrichtungen zum Kinder- und Jugendhilfebereich im Sozialgesetzbuch VIII, dass durch ein Bundesrahmengesetz gemeinsame – wenn auch minimale – Standards Gültigkeit haben können. Die – gegenwärtig diskutierte – Einordnung der Kindertageseinrichtungen in den Bildungsbereich hätte zur Konsequenz, dass aufgrund der Kulturhoheit der Länder keine bundeseinheitlichen Regelungen bestehen müssen. Noch ist offen, in welche Richtung die Entwicklungen gehen werden, insbesondere vor dem Hintergrund der zunächst gescheiterten Föderalismusdebatte.

Bevor diese grundlegenden Fragen über die zukünftigen Verantwortungsbereiche der Gebietskörperschaften für Kindertageseinrichtungen nicht geklärt sind, ergibt sich für die Frage der Steuerung von Kindertageseinrichtungen im Allgemeinen, aber auch für Finanzierungsansätze im Besonderen, grundsätzlich ein überaus breites Spektrum von Steuerungsansätzen. Darüber hinaus wird hier davon ausgegangen, dass Steuerung handlungs- und entscheidungsleitende Ziele benötigt, die eine Voraussetzung für die Auswahl von Steuerungsstrategien und -instrumenten sind.

Ein Blick auf den Bereich der Kindertageseinrichtungen in Deutschland vermittelt den Eindruck, dass es keinen Konsens und auch keine Vision über Zielbereiche der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung und noch weniger abgestimmte Umsetzungsstrategien gibt. So mahnt denn auch der Länderbericht Deutschland der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an: „Ein Ausbau der FBBE[1] erfordert somit

[1] FBBE = Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, Anm. der Verfasserin.

nach unserem Dafürhalten eine langfristige Strategie, die eine Vision von dem, was Deutschland im Endeffekt erreichen will, mit einem Programm für den Weg, um dorthin zu gelangen, kombiniert, (OECD 2004, S. 52). Mit der Entwicklung von langfristigen Zielen für die nächsten 10 bis 15 Jahre muss festgelegt werden, „welche Ressourcen und Verfahren nötig sein werden, um dieses langfristige Ziel zu erreichen" (ebd., S. 67).

Der Mangel einer solchen Vision für Deutschland gibt auch Hinweise darauf, dass es eher angemessen ist, von 16 Ländersystemen der Kindertageseinrichtungen zu sprechen als von einem System. Für die Entwicklung von Grundzügen einer Steuerungsstrategie muss deshalb auch Klarheit darüber bestehen, auf welche Ebenen der Gebietskörperschaften Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für Kindertageseinrichtungen übertragen werden (sollen).

Mit Blick auf die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen besteht eine der grundlegendsten Fragestellungen darin, ob der Bund – gegebenenfalls durch entsprechende Veränderungen der gesetzlichen Regelungen – auch Finanzverantwortung wahrnehmen sollte oder ob – quasi auf dem anderen Ende der Skala – den Kommunen an dieser Stelle komplette Verantwortung übergeben werden sollte.

Zwar wird dieses Thema in der vorliegenden Expertise gestreift, der primäre Fokus wird allerdings auf die Analyse von Steuerungsansätzen gelegt, die in den letzten Jahren und auch aktuell die Finanzdiskussion weitgehend dominieren. Damit steht im Vordergrund, wie die Allokation der Ressourcen hin zur Einrichtungsebene gesteuert werden kann bzw. soll. Gleichwohl sind damit immer auch die Perspektiven der vorgelagerten Steuerungsebenen betroffen.

Die aktuelle Debatte über angebotsorientierte vs. nachfrageorientierte Finanzierung suggeriert oftmals eine Unvereinbarkeit beider Ansätze und ignoriert damit ebenfalls, dass die Praxis der Finanzierung bereits jetzt Mischformen von beiden Prinzipien aufweist (vgl. auch Diskowski 2004a). Die Finanzierungsdiskussion verliert sich oft in ideologischen Grabenkämpfen zwischen Subjekt- und Objektfinanzierung und begünstigt dadurch eine Stagnation in der Entwicklung. Aus diesem Grund sollen hier die Prämissen und Streitpunkte noch einmal zusammengetragen werden, um Impulse für die Entwicklung neuer Perspektiven zu geben.

Die aktuellen Diskussionen über Finanzierungskonzepte von Kindertageseinrichtungen sind – wie in vielen anderen Bereichen – deutlich dominiert von Fragen der Marktsteuerung zur Erzielung von Effizienzsteigerungen sowie einer Fokussierung auf Outputsteuerung, und zwar auch als Folge der Konzepte des New Public Management (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe [AGJ] 1999).

Anspruch der vorliegenden Expertise ist es u. a., die grundlegenden Prämissen der Ergebnissteuerung und der Effizienzansprüche unter Berücksichtigung der aktuellen pädagogischen Diskurse zu hinterfragen. Angeregt werden soll, dass der Einsatz von Steuerungsansätzen aus dem Wirtschaftsbereich in seiner Reichweite und Angemessenheit im Bildungs- und Sozialbereich nach-

haltiger hinterfragt wird, insbesondere um zu diskutieren, ob diese Steuerungsansätze die Ansprüche, die an sie gerichtet sind, tatsächlich erfüllen.

So kommt beispielsweise Weiß zu der Schlussfolgerung, dass nach vorliegenden Forschungsergebnissen im Schulbereich den neuen Steuerungskonzepten im Hinblick auf effizienzverbessernde Effekte eher eine geringe Bedeutung zukommt. Deshalb meint Weiß, „(...) dass bei der Übertragung aus der Wirtschaft entlehnter Konzepte auf den Schulbereich dessen Spezifität nicht angemessen berücksichtigt wird" (Weiß 2002a, S. 22).

In der vorliegenden Expertise wird auch problematisiert, dass eine Orientierung an „Output" und „Outcome" den Blick auf die Leistungen von Kindertageseinrichtungen möglicherweise begrenzt und zwar auf jene, die einer Operationalisierbarkeit und Messbarkeit sowie einer Zweck-Mittel-Rationalität zugänglich sind.

Geht man hingegen davon aus, dass der Schwerpunkt der „Leistungen", d.h. auch der Effekte und Wirkungen von Kindertageseinrichtungen nicht durch einfache, lineare Zweck-Mittel-Beziehungen zu erfassen sind, so ist zu erwarten, dass diese Leistungen für die Steuerung von Kindertageseinrichtungen nicht wahrgenommen werden. Für diese, aber auch weitere Fragestellungen in diesem Bereich kann diese Expertise auf dem Hintergrund der desolaten Forschungssituation in Deutschland primär auf den bestehenden Forschungsbedarf hinweisen.

Die Fragestellung der vorliegenden Expertise konzentriert sich auf die Steuerung von Kindertageseinrichtungen unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung pädagogischer Qualität und effizienter Ressourcennutzung. Damit sind zentrale Bewertungskriterien eingeführt, die den Fokus der vorliegenden Expertise nicht primär auf eine immanente Analyse einzelner Finanzierungskonzepte richten. Vielmehr wird Finanzierung von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung der individuellen sowie gesellschaftlichen Effekte von Kindertageseinrichtungen, d.h. auch ihren externen Wirkungen, betrachtet.

Durch die ausgewählten systemexternen Zielbereiche wird transparenter, dass Kindertageseinrichtungen in eine komplexe gesamtgesellschaftliche Struktur mit vielfältigen Interessenlagen eingebunden sind. Innerhalb dieser Zielbereiche werden die messbaren Wirkungen bzw. Erträge von Kindertageseinrichtungen in Deutschland im Sinne einer Bestandsaufnahme beschrieben. In einem nächsten Schritt wird dann beleuchtet, ob und wie die genannten Effekte in einen Zusammenhang mit den eingesetzten Steuerungsinstrumenten im Bereich der Finanzierung gesetzt werden können. Für diese Analyse und Reflexion werden – soweit aus der nationalen und internationalen Forschung verfügbar – Forschungsergebnisse, z.T. auch aus anderen Bildungsbereichen, eingebracht. Auf diesem Hintergrund werden dann unter Berücksichtigung der Analyseergebnisse Schlüsselthemen benannt, die unter Steuerungsgesichtspunkten für die Weiterentwicklung der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in Deutschland bedeutsam erscheinen.

2 Steuerung durch Finanzierungsansätze – ein vernachlässigtes Thema in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Betrachtung von Finanzierungsansätzen hinsichtlich ihrer Steuerungswirkungen ist je nach Professionshintergrund auch heute nur mehr oder weniger selbstverständlich. Dies wird auch im Elften Kinder- und Jugendbericht nochmals aufgegriffen: „Bereits im Achten Jugendbericht (...) wird darauf hingewiesen, dass sich die Ausgestaltung der Finanzierungswege und -systeme unmittelbar auf die Jugendhilfeleistungen auswirkt und diese befördern, behindern oder auch unmöglich machen kann. Gleichzeitig – so der Bericht – wird jedoch der Einfluss dieser Finanzierungsmechanismen von Jugendhilfefachleuten häufig weit unterschätzt. Daher fordert der Achte Jugendbericht, dass bei allen inhaltlichen Diskussionen über die Entwicklung von Jugendhilfe immer auch die Frage ihrer Finanzierung einzubeziehen sei!" (BMFSFJ 2002, S. 73). Diese Ignoranz gegenüber den Auswirkungen von Finanzierungsregelungen, z. B. von Jugendhilfefachleuten, kann als ein Indikator für unzureichende Informationen über den Wirkungsgrad von Finanzierungsregelungen interpretiert werden. Gleichzeitig bietet die nationale Forschung bislang kaum systematische Erkenntnisse, welche Wirkungen und Effekte die unterschiedlichen Finanzierungskonzepte und -modalitäten zum Beispiel auf die Qualität von Bildung und Betreuung haben.

Steuerung – eine Begriffsklärung

Die Betrachtung der Steuerung vorschulischer Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen (nachfolgend: Steuerung von Kindertageseinrichtungen) wirft zunächst die Frage auf, was unter Steuerung verstanden wird. Ein Blick in die Diskurse im Bereich der Kindertageseinrichtungen zu dieser Thematik zeigt, dass insbesondere die im soziologischen als auch im politikwissenschaftlichen Bereich diskutierten theoretischen Ansätze bislang kaum Berücksichtigung gefunden haben. Insbesondere die systemtheoretischen Ansätze (Willke 1995, 1994) sind zu vermissen, so dass auch Fragen danach, ob direkte Steuerung überhaupt möglich ist oder die Veränderung von Systemen durch indirekte Interventionsformen zu befördern ist, bislang in der wissenschaftlichen Diskussion der Elementarbildung nicht zu finden sind. Damit werden interessante Ansätze ausgeklammert, die sich mit der Frage beschäftigen, ob direkte Interventionen in Systeme überhaupt möglich sind oder nicht vielmehr indirekte Formen der Steuerung angemessener bzw. erfolgreicher sind. Hinter diesen Überlegungen steht die nicht neue Annahme „einer Enttrivialisierung der Leitvorstellungen von Veränderung" (Willke 1994, S. 30). Damit soll vor allem zum Ausdruck gebracht werden, dass nicht Interventionen von außen ein System verändern, sondern dass sich dieses nur

selbst verändern kann. „Individuen und erst recht soziale Systeme sind nichttriviale Systeme zumindest in dem Sinne, dass sie in komplexer und perplexer Weise auf externe Stimuli reagieren – und zudem selbst festlegen, was sie als Stimuli überhaupt zu akzeptieren bereit sind" (ebd., S. 30). Ohne diese theoretischen Überlegungen zur Steuerung von Systemen sowie Organisationen im Bereich Kindertageseinrichtungen an dieser Stelle weiter verfolgen zu können, wird im Rahmen der Expertise eine „Arbeitsdefinition" von Steuerung verwendet.

Die aktuelle Diskussion im Bereich der frühkindlichen Bildung geht von dem Begriff der (Selbst-)Bildung aus, d.h. Bildungsprozesse bestehen aus der Eigenaktivität des Kindes in einem sachlichen und sozialen Kontext. Damit soll auch ausgedrückt werden, dass dem Kind Anregungen und Herausforderungen durch die Gestaltung der materiellen und Erfahrungswelten durch Erwachsene gegeben werden können, dass aber der Umgang mit diesen Erfahrungen auf den Aktivitäten des einzelnen Kindes basiert (Laewen/Andres 2002).

Mit Blick auf die Frage nach dem zu Grunde gelegten Verständnis von Steuerung könnte man deshalb sagen, dass hier nicht von der Möglichkeit einer direkten Beeinflussbarkeit der Entwicklung und Bildung von Kindern ausgegangen wird, sondern dass Erziehung als indirekter Steuerungsversuch von Erwachsenen verstanden werden kann.

Auf diesem Hintergrund werden in dieser Expertise auch Systeme und Organisationen als Einheiten verstanden, die nicht durch direkte Interventionen, im Sinne eines linearen Ursache-Wirkungs-Verhältnisses gesteuert werden können. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich Systeme und Organisationen „selbst entwickeln" und über ein komplexes Eigenleben verfügen, das sich durch eigendynamische und selbst organisierte Abläufe und Prozesse auszeichnet. Gleichzeitig befinden sie sich in Kontexten oder Umwelten, aus denen sie Impulse, Störungen aufnehmen und selbstständig verarbeiten. Welche Formen der indirekten Steuerung für den Bereich der Kindertageseinrichtungen angemessen und wirkungsvoll sein können, muss an dieser Stelle offen bleiben. Angeregt werden soll allerdings, dass Verfahren, Instrumente, Methoden – wie z. B. Leitbildentwicklung, eine bewusste Gestaltung von Organisationskultur, die Institutionalisierung von Entscheidungsstrukturen, von Kommunikations- und Austauschprozessen, von gezielten Maßnahmen zur Personalentwicklung – im Hinblick auf ihre Steuerungswirkungen etc. untersucht werden müssen. Grundlage aller Vorstellungen von (indirekter) Veränderung durch Externe ist die Annahme, dass die Selbststeuerung und Eigendynamik einer Organisation oder eines Systems als Funktionsprinzip mitgedacht werden muss.

Ausgehend von diesem grundsätzlichen Verständnis von Steuerung muss zunächst definiert werden, welches die Ziele bzw. Steuerungsgegenstände sind: „Was soll gesteuert werden?" Da sich die Expertise auf den Bereich der Steuerung durch Finanzierungskonzepte konzentriert, ist hervorzuheben,

dass im Bereich Kindertageseinrichtungen mindestens zwei weitere Steuerungsbereiche wahrzunehmen sind: Rechts-Steuerung und fachliche bzw. Qualitäts-Steuerung. Die Verfasserin geht davon aus, dass mindestens diese Trias von Steuerungsbereichen besteht, allerdings steht eine theoretisch fundierte Systematik von Steuerungsbereichen noch aus. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass innerhalb dieser Steuerungsbereiche wiederum eine Vielzahl von Steuerungsinstrumenten und -verfahren eingesetzt werden kann. Für die fachliche bzw. Qualitäts-Steuerung können so beispielsweise Fachberatung, Aus- und Fortbildung, Qualitätsmanagement oder auch Bildungspläne in den Blick genommen werden.

Für eine Analyse von Steuerung ist es weiterhin bedeutsam, die verschiedenen Steuerungsebenen und ihre Akteure zu identifizieren. Für den Bereich der Kindertageseinrichtungen wird hier angenommen, dass auf folgenden Ebenen mit differierenden Verantwortungsbereichen gesteuert werden kann: Bund, Länder, kommunale Ebene, Träger, Einrichtung.

Dieser analytische Blick auf Steuerung ist notwendig, da er zumindest theoretisch deutlich macht, dass von unterschiedlichen Akteuren mit gleichen oder auch verschiedenen Steuerungsinstrumenten, wiederum auf verschiedenen Ebenen, agiert werden kann. Aufgrund der Vielzahl der Steuerungsbereiche, -instrumente und -akteure stellt sich die Frage nach den Abstimmungsprozessen zwischen den Interessengruppen und zwar sowohl mit Blick auf die Steuerungsziele als auch die Steuerungsinstrumente. Damit ist auch die Frage aufgeworfen, zu welchen Entwicklungen beispielsweise im Bereich der Kindertageseinrichtungen unabgestimmte Steuerungsaktivitäten führen. Hier ist zu bedenken, dass bestimmte Steuerungsbereiche auch Aktionsräume für andere Steuerungsmaßnahmen schaffen, beispielsweise wird durch Rechtssteuerung ein Aktionsrahmen für die Finanzsteuerung gestellt. Zugleich ist zu bedenken, dass hier davon ausgegangen wird, dass das jeweilige System bzw. die Organisation im Sinne einer Selbststeuerung auf diese „externen Steuerungsversuche" reagieren wird. Im Zusammenhang mit der Gutscheindiskussion führt dies beispielsweise zu der Fragestellung, ob diese politische Intervention, die dem System von außen auferlegt wird, tatsächlich systemintern zu den erwarteten Wirkungen führt oder es nicht auch zu anderen, möglicherweise unerwünschten, Wirkungen kommt.

Die OECD weist der Kohärenz und Koordination der Steuerungsakteure und -strategien eine Schlüsselrolle für eine erfolgreiche Politik in der frühkindlichen Bildung und Betreuung zu:

„Countries are more likely to provide quality, accessible services when they take a systemic and co-ordinated approach to Early Childhood Education and Care (ECEC) policy, including careful attention to the structural requirements – clear policy frameworks, effective governance and monitoring processes, supporting and training professional staff, and adequate funding and financing mechanisms. These countries formulate a clear vision for childhood which underlies policy development for ECEC. (...) A systematic approach entails developing a common policy framework with consistent goals across the system (e.g., with regard to staffing, financing, programmes, etc.)

and clearly-defined roles and responsibilities at both central and decentralised levels of governance" (OECD 2001, S. 127).

Die Verfasserin geht davon aus, dass Deutschland von solch einer kohärenten Strategie noch weit entfernt ist und zwar zunächst nicht aus finanziellen Gründen, sondern weil nach wie vor gravierende ideologische Differenzen zu Zielen, Funktionen und Aufgaben von Kindertageseinrichtungen bestehen. Darüber hinaus besteht nach wie vor zu wenig Wissen darüber, wie solche Reformprozesse ausgelöst und umgesetzt werden können. Internationale Entwicklungen zu diesem Thema werden nach wie vor zu wenig zur Kenntnis genommen.

Für den Bereich der Kindertageseinrichtungen in Deutschland stehen für eine empirische Betrachtung dieser Fragestellungen – gewissermaßen als Bestandsaufnahme – nur sehr unvollständige Daten zur Verfügung. Die Bemühungen für eine Bildungsberichterstattung könnten sicherlich einen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz des Bestehenden und der Entwicklung des Gewünschten leisten (Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF] 2004). Auf diesem Hintergrund muss eine Vielzahl der folgenden Überlegungen auf einer hypothetischen Ebene verbleiben bzw. sie werden soweit möglich aus internationalen Forschungsergebnissen, z. T. auch aus anderen Bildungsbereichen, untermauert.

3 Steuerungsziele – wohin geht die Reise? Kindertageseinrichtungen – eine (Wieder-)Entdeckung der deutschen Bildungs- und Wirtschaftspolitik

Eine Auseinandersetzung mit Steuerungsfragen impliziert die Notwendigkeit, angestrebte Ziele benennen zu können. Für Kindertageseinrichtungen in Deutschland ist deshalb die Frage zu stellen, welche Ziele der Steuerungsdiskussion zu Grunde liegen. Hierzu könnte auf nationaler Ebene eine Leitzieldiskussion initiiert werden, um Visionen für die Landschaft der Kindertageseinrichtungen in 10 Jahren in Deutschland zu konkretisieren.

Nach dem SGB VIII (vgl. Münder u. a. 1998) haben Kindertageseinrichtungen auf Bundesebene einen breit formulierten Auftrag, der sich auf die Bereiche Bildung, Erziehung und Betreuung erstreckt. Zwar hebt die OECD (2004) deutlich hervor, dass diese Trias eine erhaltens- und auch nachahmenswerte Errungenschaft ist, gleichzeitig ist der Zielcharakter noch zu präzisieren. Mit Blick auf den quantitativen Ausbau von Kindertageseinrichtungen kann man zu der Einschätzung kommen, dass das Angebot insbesondere in Westdeutschland gezielter und nachhaltiger erweitert werden muss (Barth 2003; BMFSFJ 2003). Für den qualitativen Ausbau sind weniger übereinstim-

mende Signale bzw. Widersprüchlichkeiten wahrzunehmen. Die freien Wohlfahrtsverbände haben sich in den letzten Jahren sehr intensiv mit der Entwicklung und Umsetzung trägerspezifischer Qualitätsmanagementkonzepte beschäftigt (z. B. KTK Bundesverband e. V. 2004; Bundesvereinigung Ev. Tageseinrichtungen für Kinder [BETA]/Diakonisches Institut für Qualitätsmanagement und Forschung [DQF] 2002). Die Nationale Qualitätsinitiative auf Bundesebene kann als ein Projekt zur Entwicklung von Qualität auf Bundesebene auf der Basis fachlicher Entwicklungsprozesse verstanden werden. Deutlich ist aber, dass die verschiedenen Interessengruppen unterschiedliche Qualitätskonzeptionen vertreten und ein Konsens zum Beispiel über ein landesweit gültiges Qualitätsverständnis bislang noch in keinem Bundesland verankert werden konnte.

Für die Bestimmung der Ziele von Kindertageseinrichtungen in Deutschland stellt sich gesellschaftspolitisch die Frage, welche Schnittmenge von Zielen konsensfähig ist. Als Annäherung an diese Frage werden im Überblick zentrale Ergebnisse deutscher und internationaler Kosten-Nutzen-Studien und Wirkungsstudien vorgestellt. Auf diese Weise werden zum einen empirisch belegte Effekte von Kindertageseinrichtungen sowie zum anderen auch der Nutzen in Relation zu den getätigten Investitionen betrachtet. Diese Ergebnisse sollen auch Hinweise darauf geben, ob die empirisch ermittelten Wirkungen, z. T. in Relation zu den eingesetzten Mitteln, auch Erkenntnisse für die Gestaltung von Finanzierungskonzepten liefern.

Den Effekten und Wirkungen von Kindertageseinrichtungen auf der Spur

Die bislang für Deutschland vorliegenden Kosten-Nutzen-Analysen für Kindertageseinrichtungen geben wichtige Hinweise auf die systemexternen Effekte von Kindertageseinrichtungen und zeigen vor allem, dass es sich bei den Ausgaben für Kindertageseinrichtungen um Investitionen handelt, die zu Erträgen führen und damit nicht nur konsumptive Ausgaben sind (Bock-Famulla 2002a).

Dabei ist für die deutsche Diskussion die Einschätzung aus dem internationalen Blickwinkel von Cleveland und Krashinsky bedeutsam, dass nicht durch alle und jede Ausgaben öffentlicher Mittel für frühkindliche Bildung und Betreuung größere Erträge produziert als Ausgaben getätigt werden. So ist nach Meinung der Autoren für die entstehenden Erträge insbesondere das Design der Finanzierungskonzepte bedeutsam. Für die deutsche Diskussion ist wichtig, dass nach Cleveland und Krashinsky das Verhältnis von Erträgen zu Kosten vor allem beeinflusst wird von der Qualität der Angebote, die verfügbar sind. Die Autoren kommen zu der Einschätzung, dass der Nutzen für die Kinder mit dem Qualitätsniveau der Angebote steigt, und zwar nicht bis zu einem bestimmten Punkt, sondern offensichtlich ohne erkennbare Grenze. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich mit steigendem Qualitätsniveau der Angebote die Kosten erhöhen. Für Kanada kommen Cleveland und Krashinsky allerdings zu dem Ergebnis, dass gute Qualität von Angeboten der früh-

kindlichen Bildung und Betreuung für Kinder im Alter von zwei bis sechs Jahren zweimal größere Erträge bewirkt als zusätzliche öffentliche Mittel eingesetzt werden (Cleveland/Krashinsky 2004, S. 20).

Auch die bislang vorliegenden Studien für die deutsche Situation bestätigen dies. Eine Studie von Büchel und Spieß (2002) kommt zu dem Ergebnis, dass durch den Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten in Kindertageseinrichtungen in Deutschland für die öffentliche Hand und für die Sozialversicherungsträger durch die ausgelöste Beschäftigung erhebliche Einnahmen erzielt werden können. Die Studie geht davon aus, dass durch einen Ausbau der Betreuungsangebote erwerbslosen Müttern die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit gegeben wird und Frauen aufgrund gestiegener Qualifikationen auch eine höhere Erwerbsneigung haben. Allerdings beruht diese hypothetische Berechnung der Erträge auch auf der Annahme, dass tatsächlich Arbeitsplätze für diese Frauen im angenommenen Umfang verfügbar sind. Die in dieser Studie eingenommene Perspektive fokussiert sich auf den – theoretisch – erzielbaren Ertrag für die Volkswirtschaft, wenn mehrere Annahmen erfüllt sind, wie z. B. die Verfügbarkeit von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Mütter.

Die volkswirtschaftliche Perspektive wird in einer weiteren Kosten-Ertrags-Studie eingenommen, die für das Jahr 1999 die tatsächlich entstandenen Erträge für institutionelle Kinderbetreuung in Westdeutschland ermittelt, die die Erwerbstätigkeit von Müttern ermöglicht. Danach führt jeder investierte Euro für die Volkswirtschaft zu maximal vier Euro Ertrag (Bock-Famulla 2002a). Der Ertrag berechnet sich aus den Bruttoeinkommen der Mütter, dem Bruttoeinkommen des Kita-Personals sowie den eingesparten Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt für Alleinerziehende, die erwerbstätig sein können. Wenn Mütter alleinerziehend sind, dann entstehen für einen Euro Investition bis zu sechs Euro Ertrag (Bock-Famulla 2002b). Vergleichbare Werte konnten in einer Studie für die Stadt Zürich ermittelt werden (Müller-Kucera/Bauer 2000).

Eine weitere „Nutzergruppe", die zunehmend Kindertageseinrichtungen in den Blick nimmt, sind die Betriebe bzw. Arbeitgeber, bei denen Eltern als Arbeitnehmer beschäftigt sind. Eine Studie der Prognos AG kommt bei der Untersuchung der einzelbetrieblichen Ebene zu dem Ergebnis, dass durch familienfreundliche Maßnahmen in mittelständischen Unternehmen (Beratungsangebote, Teilzeitangebote und Arbeitszeitflexibilisierung, Einrichtung von Telearbeitsplätzen, betriebliche sowie betrieblich unterstützte Kinderbetreuung) eine Rendite von 25% der Investitionen erzielt wird. Für das festgestellte positive Kosten-Nutzen-Verhältnis sind vor allem die Effekte von drei Maßnahmen entscheidend: eine höhere Rückkehrquote nach der Elternzeit, eine frühere Rückkehr aus der Elternzeit und die Übernahme höherer Arbeitspensen nach der Rückkehr, das heißt weniger Teilzeitarbeit der zurückkehrenden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (Barth 2003, S. 16).

Auffällig an der deutschen öffentlich geführten Diskussion ist, dass die Wirkungen bzw. Erträge für die Kinder wenig wahrgenommen werden bzw. kaum politische Konsequenzen haben. Tietze u. a. bieten an dieser Stelle

wichtige empirische Ergebnisse über die Wirkungen institutioneller Kinderbetreuung in Deutschland auf die Entwicklung der Kinder. Zudem werden die Wirkungen in Relation zu dem Qualitätsniveau der Angebote gesetzt. Anlass für weitere Untersuchungen sollte insbesondere die Erkenntnis geben, dass Qualitätsdifferenzen Entwicklungsunterschiede zwischen Kindern von bis zu einem Jahr bewirken können (Tietze 1998).

Einige Studien aus dem internationalen Kontext betonen, wie wichtig der frühe Zugang zu einem kollektiven System frühkindlicher Bildung ist. Kinder, die bereits zwischen dem sechsten und zwölften Lebensmonat institutionell betreut werden, zeigen bessere Schulergebnisse im Vergleich zu jenen, die exklusiv in der Familie betreut werden: „According to these researches, thanks to universal early childcare services, the unequal distribution of human capital among households is largely neutralised" (Fraisse u.a. 2004, S. 27). Institutionelle Kinderbetreuung kann danach ein zentraler Faktor für den Abbau herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligung sein, der sich auf die Schulleistungen auswirkt: „Intensive childcare programs, intervening early and promoting high pedagogical levels contribute to an increase in the cognitive performance of children coming from difficult contexts (...)" (ebd., S. 27).

Für besonders benachteiligte Kinder zeigen langfristig angelegte Kosten-Nutzen-Analysen, dass sich die Ausgaben für Frühförderprogramme trotz ihrer beachtlichen Höhe bereits während der Laufzeit der Fördermaßnahmen und insbesondere im Erwachsenenalter positiv auswirken. Ein zentrales Ergebnis der bislang 40 Jahre dauernden Längsschnittstudie zu dem Perry-Preschool-Programm aus der Kleinstadt Ypsilanti (Michigan, USA) ist, dass sich die hohe Qualität der Frühförderung für junge Kinder, die in Armut leben, positiv auf ihre intellektuelle und soziale Entwicklung in der Kindheit, ihren Schulerfolg, ihre Erwerbsbiografie und verringernd auf ihre Kriminalitätsraten auswirkt. Die Studie zeigt damit zum einen, dass Effekte der frühen Förderung – im Vergleich zu einer Kontrollgruppe – tatsächlich lebenslang wirken und zum anderen, dass die ökonomischen Effekte solcher frühen Investitionen wesentlich größer sind als bislang angenommen (Schweinhart 2005, S. 5).

Diese bislang über 40 Jahre durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse zeigt, dass der Haupteffekt der Frühförderung im Erwachsenenalter zu erwarten ist. Für jeden Dollar, der in den 60er-Jahren in die Frühförderung investiert worden war, hat die Gesellschaft nach ca. 35 Jahren fast 17 Dollar zurückerhalten[2] (ebd., S. 3).

Es scheint sich also zu bestätigen, dass Kindertageseinrichtungen – ökonomisch gesprochen – positive externe Effekte haben und – dies ist vor allem für die Finanzierungsdiskussion bedeutsam – diese für verschiedene gesellschaftliche Gruppen entstehen. Damit ist auch die Frage nach dem Nutzen

[2] „In constant 2000 dollars discounted at 3% (...)" (Schweinhart 2005, S. 3).

der Leistungen für verschiedene gesellschaftliche Gruppen und nach ihren Finanzierungsanteilen gestellt (vgl. Sell 2005, S. 4f.).

Die mit diesen Studien empirisch erbrachten Nachweise, dass durch Investitionen in Kinderbetreuung Erträge erzielt werden können, bedürfen allerdings auch einer ausgewogenen Diskussion.

Die aufgeführten volkswirtschaftlichen und auch betriebswirtschaftlichen Studien implizieren gegebenenfalls auch, dass die durch Kindertagesbetreuung erzielten Ertragsraten erhöht werden können, wenn Kostensenkungen vorgenommen werden. In einigen der vorgestellten Kosten-Ertrags-Studien werden die Erträge gemessen, die durch die Betreuung der Kinder entstehen. Vernachlässigt werden dabei die Wirkungen der Bildungsfunktion von Kindertageseinrichtungen sowie die Auswirkungen des Qualitätsniveaus der Angebote. Gleichzeitig geben einige der zitierten Wirkungsstudien dezidierte Hinweise auf die Bedeutung der Qualität der Angebote für die Entwicklung der Kinder (vgl. Schweinhart 2005; Tietze 1998).

Die Längsschnittstudie des Perry Preschool Programms deutet allerdings darauf hin, dass die Bildungs- und Erziehungseffekte insbesondere in der mittel- und langfristigen Perspektive sichtbar werden. Demgegenüber sind die – volkswirtschaftlichen – Erträge durch die Betreuung der Kinder, d.h. für die Eltern die Chance berufstätig zu sein, bereits kurzfristig feststellbar. Die Vernachlässigung der Qualität der Angebotsstrukturen ist in der kurzfristigen Perspektive durchaus „ertragssteigernd", denn niedrigere Qualität geht im Grundsatz einher mit niedrigeren Ausgaben und erhöht somit zunächst den Ertrag. Denn für die Kosten-Nutzen-Analyse gilt grundsätzlich, je niedriger die Kosten, desto höher ist der Netto-Ertrag. Damit steht theoretisch die Frage im Raum, welche Kinderbetreuungsarrangements am kostengünstigsten sind, wenn eine sichere und hygienische Aufbewahrung der Kinder gesichert ist und die Erwerbstätigkeit der Eltern ermöglicht wird.

Vernachlässigt man diesen Aspekt, kann mit den in Deutschland vorliegenden Kosten-Ertrags-Studien ein weiterer Ausbau der quantitativen Kapazitäten legitimiert werden, ohne die Qualität der Angebote und ihre Bedeutung als Kosteneinflussgröße zu berücksichtigen. Nach dieser Argumentationslogik kommt es zu folgenden Phänomenen: Ein quantitativer Ausbau der Kinderbetreuungsangebote wird durch eine Umverteilung der Mittel innerhalb des Systems der Kindertageseinrichtungen umgesetzt. Dafür werden Veränderungen in der Strukturqualität vorgenommen, die kostensenkend wirken, z. B. in Nordrhein-Westfalen[3], um die dadurch freiwerdenden Finanzmittel in den Ausbau der quantitativen Kapazitäten zu investieren. So kommt denn

[3] „Eine Ausweitung der Öffnungszeiten (in Nordrhein-Westfalen, Anm. der Verfasserin) dürfte zumeist ohne zusätzliche Personalstunden realisiert worden sein, also auf Kosten anderer wichtiger Aufgaben der Fachkräfte. Dies mag kurzfristig vielleicht hinnehmbar sein; geschieht es über längere Zeit, wird zwangsläufig die Qualität der pädagogischen Arbeit mit den Kindern dadurch leiden, dass diese Arbeit nicht mehr in der notwendigen Weise vorbereitet und (in Einzelarbeit wie auch im Team) ausgewertet werden kann und weil Qualifizierungsangebote nicht mehr ausreichend in Anspruch genommen werden können" (Strätz o. J., S. 4f.).

auch Strätz zu der Schlussfolgerung: „Wenn hier nicht gegengesteuert wird, werden Verbesserungen in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu Lasten der beiden anderen Aufgabenkomplexe der Tageseinrichtungen für Kinder gehen" (Strätz o. J., S. 4f.).

Die Folgen solcher Strategien können in Deutschland gegenwärtig nur sehr schwer transparent gemacht werden, da umfassende Studien über die mittel- und langfristigen Wirkungen unterschiedlicher Qualitätsniveaus auf die Entwicklung der Kinder fehlen. Vernachlässigt man die Kinderrechte auf angemessene Bildungs- und Lebenschancen, muss allerdings auch aus einer ausschließlich ökonomischen Perspektive die Kurzfristigkeit dieser Verteilungsstrategien bemängelt werden. Denn die negativen Auswirkungen (negative externe Effekte), die eine geringe Betreuungsqualität auf die Entwicklung der Kinder hat (vgl. Schweinhart 2005; Tietze 1998), kann dazu führen, dass kostenintensive Interventions- und Kompensationsmaßnahmen für die Kinder durchgeführt werden müssen, die wiederum (soziale) Kosten verursachen, die in der mittel- und langfristigen Gesamtperspektive die Erträge reduzieren. Das Qualitätsniveau von Kinderbetreuung wird bislang unzureichend in seinen Wirkungen auf das Kosten-Ertrags-Verhältnis, insbesondere in der langfristigen Perspektive, berücksichtigt.

In diesem Kontext ist auch der Hinweis von Cleveland und Krashinsky auf eine US-amerikanische Studie für die deutsche Diskussion hilfreich. Denn deren Ergebnisse zeigen, dass Kinder unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund profitieren, und weisen vor allem darauf hin, dass auch Kinder aus Familien mit mittleren oder höheren Einkommen durch Probleme gekennzeichnet sind und von frühkindlicher Bildung und Betreuung profitieren.

„After controlling for the quality and sensitivity of care received at home, the NICHD (2000) did not find that children from low-income families were likely to benefit more than children from middle or higher-income families. In other words, potential benefits from good quality ECEC services seem to be widespread rather than targeted to restricted groups of children. This is consistent with other evidence that suggests that the majority of ‚vulnerable children' (those experiencing poor cognitive or behavioural outcomes) do not come from low-income neighbourhoods. In fact, in a major Canadian study (Williams, 2002) approximately 30% of children in neighbourhoods at all socio-economic levels but the very highest were found to be ‚vulnerable'" (zitiert nach Cleveland/Krashinsky 2004, S. 21).

Für die deutsche Situation muss dieser Hinweis aufgenommen werden, dass auch Kinder aus scheinbar „unauffälligen" Familiensituationen durchaus – in vielleicht anderer Weise – von frühkindlicher Förderung profitieren. Auch hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

Die britische Studie „Effective Provision of Pre-School Education (EPPE)", ist die erste europäische Langzeitstudie mit einer nationalen Stichprobe, anhand derer die Entwicklung von Kindern im Alter von drei bis sieben Jahren untersucht wurde. Sie gibt u. a. Hinweise auf die Frage, inwiefern die Qualität der Bildungseinrichtungen dazu beiträgt, die späteren Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund und von Kindern mit Be-

hinderungen zu erhöhen. Sie untersucht zudem die Auswirkungen der vorschulischen Bildung auf die kindliche Entwicklung in Abhängigkeit von der Qualität der Einrichtungen. Zentrale Ergebnisse der Studie sind, dass positive Effekte von qualitativ hochwertiger vorschulischer Bildung auf die intellektuelle und soziale Entwicklung der Kinder bis zum Eintritt in die Grundschule festzustellen sind. Es bestätigt sich die Annahme, dass frühe Förderung eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von sozialer Exklusion und der Förderung von Inklusion für benachteiligte Kinder eröffnet, insbesondere auch mit Blick auf einen besseren Start in der Grundschule (Sylva u. a. 2003).

Insgesamt ist festzuhalten, dass in weiteren Kosten-Ertrags-Studien der Zusammenhang von Quantität und Qualität im Hinblick auf die Wirkungen für die Kinder differenzierter betrachtet werden muss, um angemessene Kriterien für die Ressourcenallokation gewinnen zu können. Dies könnte auch zu der Erkenntnis führen, dass ein spezifisches Qualitätsniveau der Angebote gewährleistet sein muss, da die langfristig entstehenden Folgekosten durch eine niedrigere Qualität zu negativen Erträgen führen.

Insgesamt kann argumentiert werden, dass in Kosten-Ertrags-Studien, verstanden als ökonomische Wirkungsmessung von Kindertageseinrichtungen, auch die Trias von Bildung, Erziehung und Betreuung explizit beachtet werden muss. Insbesondere in solchen Studien verborgene Zielkonflikte können damit offengelegt werden. Beispielsweise steht der Trend, den quantitativen Ausbau von Kindertageseinrichtungen zu fördern, um den volkswirtschaftlichen Ertrag durch verbesserte Betreuungsangebote zu erhöhen, durchaus in Konflikt zu dem Anspruch, qualitativ hochwertige Angebote bereitzustellen, wenn man davon ausgeht, dass Finanzmittel begrenzt sind. Entschieden werden muss dann, ob weniger Betreuungsangebote, aber mit der „erforderlichen" Qualität, bereitgestellt werden sollen oder ob die gegebenenfalls langfristigen Wirkungen einer niedrigeren Qualität zugunsten eines kurzfristig hohen volkswirtschaftlichen Ertrags akzeptiert werden.

4 Problemlagen der deutschen Landschaft der Kindertageseinrichtungen – Motive für eine veränderte Finanzsteuerung

Bevor auf bestehende und „neuere" Konzepte der Finanzierungssteuerung eingegangen wird, werden zunächst einige in der Diskussion genannte Mängel der deutschen Landschaft der Kindertageseinrichtungen dargestellt, da sie häufig als Resultat ungenügender bzw. falscher Finanzsteuerung benannt werden.

Eine zentrale Kritik besteht darin, dass die Angebote der Kindertageseinrichtungen unzureichend an der Elternnachfrage orientiert seien (vgl. BMFSFJ 2003, S. 17f.). Primär wird bei diesem Argument darauf abgehoben, dass die Motivation der Anbieter, d.h. der Träger, sich an den Elternwünschen zu orientieren, in Konzepten der Angebotsfinanzierung zu gering sei. Hier wird hingegen argumentiert, dass in der aktuellen Finanzierungsdiskussion oftmals eine sehr simplifizierende Haltung zu den Verantwortlichkeiten der unzureichenden Erfüllung der Elternnachfrage eingenommen wird, die sich weitgehend auf die Träger als unmittelbare Anbieter und die Eltern als Nachfrager beschränkt. Dahinter verbirgt sich die Unterstellung, dass Träger die Elternbedarfe nicht umsetzen wollen.

Die Verfasserin dieser Expertise gibt zu bedenken, dass zwar die Entscheidungen der Träger für die Angebotsgestaltung mitentscheidend sind, und durch deren familien- und gesellschaftspolitische Leitbilder und Interessen geprägt sind. Dies impliziert, dass die Verwendung der öffentlichen Mittel durch die Träger auch durch deren Eigeninteressen gelenkt wird. Dieses bedarf insofern einer neuen Reflexion, als die Träger kontinuierlich bemüht sind, ihre Eigenanteile zu reduzieren, aber gleichzeitig einen hohen Grad an Selbstbestimmung hinsichtlich der Qualität der Angebote ausüben. Jüngstes Beispiel ist das Erzbistum Paderborn, das ab 2006 nur noch Kita-Gruppen fördern will, in denen der Anteil der katholischen Kinder mehr als 75% beträgt (Westfälische Rundschau 1.12.2004).

Gleichzeitig müssen die Gründe für die unzureichende Wahrnehmung der Elternbedarfe auch auf kommunaler Ebene gesehen werden. „Der Bedarf der Eltern hat bislang kaum Eingang in die Planungsprozesse gefunden. Der Bedarfsermittlung kommen die Jugendämter aufgrund unzureichender Personalausstattung und unpräziser Ermittlungsverfahren nur unzureichend nach. In der Regel wird nur die Anzahl der benötigten Kita-Plätze (häufig begrenzt auf Kindergärten) im Zuständigkeitsbereich ermittelt. Diese wird in der Regel auf der Basis von nicht standardisierten Bevölkerungsprognosen und Erfahrungswerten festgelegt. Elternbefragungen seitens der Jugendämter, die eine präzisere Ermittlung ihrer Betreuungswünsche ermöglichen würden, sind eher selten“ (BMFSFJ 2003, S. 297). Damit wird aber auch deutlich, dass Ermittlungen der Elternbedarfe durchaus im Rahmen der bestehenden Regelungen durchgeführt werden könnten bzw. sogar müssten.

Nach Einschätzung der Verfasserin spiegelt sich hier das grundsätzliche Problem wider, dass das Verhältnis von privater (Eltern-)Nachfrage und gesellschaftlicher Nachfrage nicht geklärt ist bzw. wessen Interessen handlungsleitend sind. Zudem wird so vermieden, bestehende Interessenkonflikte wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang weisen Cleveland und Krashinsky darauf hin, dass mit der Wahrnehmung dieses Konfliktes erhebliche Probleme verursacht werden können, denn (...) „parents goals are not always consistent with what the state desires when it offers ECEC subsidies“ (Cleveland/Krashinsky 2004, S. 39).

Bei der Argumentation, dass nur durch die Einführung einer nachfrageorientierten Steuerung die Elternwünsche Berücksichtigung finden, wird das im § 5 SGB VIII verankerte Wunsch- und Wahlrecht der Eltern vernachlässigt. Vollständig ignoriert wird zudem, dass in einer Vielzahl von Bundesländern das Wunsch- und Wahlrecht von Eltern tatsächlich in Anspruch genommen werden kann und in Kombination mit einer Finanzierung, die an einer Mindestbelegung gebunden ist, auch in dieser Finanzierungsform Wettbewerbsprozesse entstehen können. Es ist bislang empirisch noch nicht hinreichend untersucht worden, wie und nach welchen Kriterien Eltern ihre Entscheidungen für eine Kindertageseinrichtung treffen.

Als ein weiterer gravierender Mangel der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland wird das unzureichende bzw. divergierende Qualitätsniveau der Kindertageseinrichtungen von unterschiedlichen Gruppen benannt und zum Teil auch empirisch belegt (vgl. Tietze 1998; BMFSFJ 2003, S. 245f.). Zudem wird Kindertageseinrichtungen vielfach eine mangelnde Effizienz des Ressourceneinsatzes unterstellt. Allerdings ist die Datenbasis für solche „Effizienzbeurteilungen" eher unklar. Mit Hilfe von Benchmarkings, in denen vor allem Kosten für Betreuung auf Länderebene verglichen werden, kommt es zu Vorschlägen für Kosteneinsparungen, die allerdings oftmals auf wackeligen empirischen Grundlagen stehen.

Grundsätzlich kritisiert wird in diesem Zusammenhang die überwiegend bestehende Objektfinanzierung, d.h. der direkte Transfer der Mittel an die Institutionen, mit der Begründung, dass dabei nicht ausreichend den Bedarfen der Nachfrager entsprochen würde, sondern primär die Anbieter unterstützt würden. Zudem wäre die Motivation der Anbieter zur Qualitätssicherung gering.

Diese Argumentation vernachlässigt unterschiedliche, bereits bestehende Finanzierungsprinzipien, die zum Beispiel eine indirekte Form der Subjektsteuerung praktizieren, indem nur die tatsächlich belegten Plätze bezuschusst werden und ob bzw. welche Effekte mit dieser Bezuschussung erreicht werden (vgl. auch Diskowski 2004a).

Für Kindertageseinrichtungen wird zudem ein zu hoher und zentral gesteuerter Standardisierungsgrad des Systems bemängelt, der die Umsetzung einer flexiblen und nachfrageorientierten Angebotsstruktur erschwere. Dabei wird oftmals nicht präzisiert, ob sich diese Forderung nach der Deregulierung und dem Abbau von Standards zum Beispiel auf Bauvorschriften beschränken soll oder ob auch Personalstandards, d.h. Elemente der pädagogischen Strukturqualität, gemeint sind. Demgegenüber kommt die Expertise „Auf den Anfang kommt es an!" von Fthenakis zu der Einschätzung, dass Länderregelungen für das System Kindertageseinrichtungen äußerst knapp sind im Umfang und Gehalt. Die Länder weisen zwar alle eine unterschiedlich hohe Regelungsdichte auf, allerdings behandeln die Länder insbesondere die folgenden Aspekte bei der zentralen Steuerung nachrangig:

- Planung und Ausgestaltung der lokalen Angebotsstruktur,
- Ziele und Inhalte des Bildungs- und Erziehungssystems,

- Ausgestaltungsqualität der Kindertageseinrichtungen,
- Absicherung von Fachberatung und Fortbildung,
- Anforderungen an die Personalausstattung der staatlichen Aufsicht über Kindertageseinrichtungen (BMFSFJ 2003, S. 266).

Die Folgen einer solchen zunehmenden Zuständigkeitsverlagerung auf die Kommunen sind nach dem Gutachten „Auf den Anfang kommt es an!", dass die Systemsteuerung und Qualitätsfestsetzung überwiegend den Kommunen und Trägern von Kindertageseinrichtungen überlassen werden und damit auch dem Spiel der freien Kräfte. In der Expertise wird davon ausgegangen, dass dies zu einer beliebigen Festsetzung der Bedarfsgerechtigkeit, der Qualität der lokalen Angebotsstrukturen, der Bildungsqualität und der pädagogischen Qualität führt. „Umfang und Qualität des Angebots hängen damit maßgeblich ab von der Leistungsfähigkeit und der Ermessensausübung der Kommunen sowie dem Engagement der Träger und Fachkräfte vor Ort" (ebd., S. 266f.). Aus dieser Einschätzung der Ist-Situation wird ein Mehr an staatlicher Regulierung auf Bundesländerebene gefordert, verknüpft mit einem Abbau von Regelungen auf kommunaler Ebene und auf Trägerebene.

Insgesamt überzeugt nur eingeschränkt, dass die skizzierten Mängel des Systems der Kindertageseinrichtungen auf Unzulänglichkeiten in der Finanzsteuerung zurückzuführen seien. Denn es fehlen empirische Untersuchungen und differenzierte Problembeschreibungen mit Ursachenanalysen, so dass nach Meinung der Verfasserin noch die Prüfung aussteht, inwieweit die genannten und weitere Systemmängel tatsächlich Ergebnis von unzureichender Finanzsteuerung oder Fehlsteuerungen, z. B. im Bereich des Qualitätsmanagements, d.h. der fachlichen Steuerung, sind. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen werden, dass die Finanzierungsdiskussion andere Probleme der Kindertageseinrichtungen weniger in den Blick nimmt, die durchaus Bezüge zu den bestehenden Finanzierungsmodalitäten aufweisen. Zudem wird generell die Problematik einer vermutlich bestehenden Unterinvestition vernachlässigt.

In Ergänzung zur laufenden Diskussion wird hier auf weitere Problemfelder der bestehenden Finanzierungsprinzipien hingewiesen (vgl. Bock-Famulla 2004a). Dabei handelt es sich ebenfalls um eine Reflexion auf der Makroebene. Probleme einzelner Finanzierungsregelungen werden dabei absichtlich ausgeklammert. Grundsätzlich ist anzumerken, dass damit nicht eine differenzierte Problemanalyse einzelner Finanzierungskonzepte überflüssig wird, die nach wie vor für die deutsche Situation aussteht. Es fehlen zwar verlässliche und systematische Analysen, die die Finanzierungsregelungen in Bezug zu den sich daraus ergebenden quantitativen und qualitativen Angebotsstrukturen von Kindertageseinrichtungen in den Bundesländern vergleichend betrachten und weiterhin mit Blick auf die sich ergebenden Bildungs- und Lebenschancen der Kinder beurteilen. Aber es gibt belegte Hinweise, dass diese Situation zu stark differierenden quantitativen und qualitativen Ange-

botsstrukturen für Kinder und Familien führt. So kommt auch die OECD zu dem Ergebnis, dass die unterschiedlichen Finanzierungsregelungen „... zu unterschiedlichen Niveaus bei den finanziellen Mitteln wie auch bei Qualität und Zugang in verschiedenen Regionen Deutschlands, und sogar zwischen Kommunen in ein und demselben Bundesland (führen)" (OECD 2004, S. 61).

Die Berechtigung und auch Notwendigkeit einer solchen Betrachtung kann mit dem allgemeinen Ergebnis des Bildungsberichts für Deutschland belegt werden. Ein zentraler Befund lautet:

„Die Unterschiede in der ökonomischen Kraft ‚reicher' und ‚armer' Bundesländer verstärken auch im Bildungsbereich Tendenzen der Auseinanderentwicklung der Regionen. Die Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse überall in Deutschland wird immer schwieriger" (Avenarius u. a. o.J., S. 4f.).

Dieser Eindruck wird für den Elementarbereich durch die OECD-Einschätzungen bestätigt, dass

„(...) sich insbesondere aus dem geringen Finanzierungsniveau für Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren in den ABL (Alte Bundesländer, Anm. der Verfasserin) ergibt (...), dass im Land ganz unterschiedliche Bedingungen für eine ausgewogene Verteilung der Familienarbeit und Berufstätigkeit für die Eltern herrschen. Auch hier werden wieder Qualitätsinitiativen, wie etwa die derzeitige Tendenz zu der Formulierung und Umsetzung von Bildungsplänen in den einzelnen Bundesländern, je nach Standort durch Mittelzuweisungen ergänzt oder nicht. Von noch größerer Bedeutung ist, dass die großen Unterschiede beim Finanzierungsumfang auch die Mittel für Kinder aus Familien mit geringem Einkommen und Migrantenfamilien betreffen. (...) Unter solchen Gegebenheiten kann die Entwicklung kleiner Kinder mehr davon abhängen, wo diese leben, als von einer umfassenden landesweiten Politik für den Umgang mit zusätzlichen Lernbedürfnissen – ein Problem, das in Ländern mit hohem Migrantenanteil oder hohem Anteil an Familien mit geringem Einkommen ein Eingreifen der Zentralregierung erfordert" (OECD 2004, S. 61).

Ansätze frühkindliche Bildung als Regionalentwicklung zu forcieren, sind noch sehr in den Anfängen begriffen (Esch/Stöbe-Blossey 2005). Die OECD kommt – bezogen auf die Verlagerung der vollständigen Finanzierungsverantwortung für frühkindliche Bildung und Betreuung auf die Gemeinden in Baden-Württemberg – zu der Einschätzung:

„Viele Experten haben diese Entwicklung kritisiert, da auf diese Weise die Qualität der Kinderbetreuung in die Abhängigkeit der politischen Prioritäten oder der Machtverteilung innerhalb einer Kommune geraten könnte, was noch größere Finanzierungsunterschiede zwischen lokalen Behörden nach sich ziehen könnte, als sie ohnehin schon bestehen" (OECD 2004, S. 62).

Vor diesem Hintergrund ist nachdrücklich zu hinterfragen, ob ein Mehr an kommunaler Verantwortung tatsächlich zu „bedürfnisgerechteren Angeboten" führt, wenn kein gemeinsamer Rahmen existiert, innerhalb dessen die lokalen Bedarfe gestaltet werden können.

Der weitgehende Konsens über die Notwendigkeit eines quantitativen und qualitativen Ausbaus der Kindertageseinrichtungen steht in auffälligem Kontrast zu der Unklarheit über die Finanzierung eines solchen Ausbaus, d.h. der

Verfügbarkeit der Finanzmittel. Primär steht die Strategie im Vordergrund, zusätzliche Mittel durch Effizienzsteigerungen innerhalb des Systems zu erwirtschaften. Die gegebenenfalls bestehende Notwendigkeit, dass auch zusätzliche Finanzmittel erforderlich sind, wird oftmals ignoriert. Die OECD kommt vor diesem Hintergrund zu klaren Aussagen:

„Die Investitionen der öffentlichen Hand in die Versorgung mit FBBE sind gering, sowohl in absoluten Zahlen wie im Verhältnis zu vielen anderen europäischen Ländern. Eine aktive Strategie müsste die gegenwärtige Zuweisung öffentlicher Gelder für FBBE-Leistungen hinterfragen und die Höhe veranschlagen, auf die diese langfristig steigen müssten. (...) Eine langfristigere Perspektive müsste vielleicht auch verschiedene Optionen für die zukünftige Richtung der FBBE-Politik und -Einrichtungen erwägen. Sollte womöglich irgendwann einmal der derzeitige nationale Rechtsanspruch auf einen Halbtagskindergartenplatz ausgeweitet werden, etwa auf längere Zeiten für die 3-6jährigen und/oder für kleinere oder größere Kinder?" (OECD 2004, S. 51).

Die hier angemahnte Unterinvestition legt nahe, dass Umverteilungen von Finanzmitteln innerhalb des Systems gegebenenfalls nicht ausreichen werden, um die notwendigen Mittel zur Verfügung zu haben.

Akzeptiert man die Einschätzung, dass eine Situation der Unterinvestition besteht, dann ist auch fragwürdig, inwieweit durch die geforderten bzw. erwarteten Effizienzsteigerungen innerhalb des Systems tatsächlich Mittel verfügbar werden, die wiederum in zusätzliche Leistungen des Systems investiert werden können. Eine solche Annahme setzt voraus, dass es tatsächlich Produktivitätsreserven gibt, d.h. dass Abläufe und Prozesse durch eine veränderte Gestaltung besser bzw. effizienter durchgeführt werden, so dass bei gleichen Leistungsergebnissen Mittel eingespart werden.

In der Debatte über Finanzierungskonzepte wird in der betriebswirtschaftlichen Argumentation weitgehend das Verhältnis von pädagogisch-fachlichen Anforderungen und den erforderlichen Mitteln für die Umsetzung ausgeklammert. Methoden wie Kosten- und Leistungsrechnungen, die in der Betriebswirtschaft eingesetzt werden, haben hier noch nicht wirklich Eingang gefunden. Gleichzeitig wirft eine direkte Anwendung dieser Verfahren für den Bildungs- und Sozialbereich aufgrund seiner spezifischen Produktqualität viele Fragen auf.

Zusammenfassend soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass sich als zentrale Problembereiche des Systems Kindertageseinrichtungen, die sich in der breiten Diskussion immer wieder finden, vor allem drei Themen herauskristallisieren:

- Die Nachfrage der Eltern hat nur einen unzureichenden Einfluss auf die Steuerung der Angebote.
- Die Qualität der Angebote muss gesteigert werden.
- Die Effizienz des Systems ist zu verbessern.

Auffällig ist an dieser Mängelliste, dass die genannten Mängel zentrale Zielvariablen von markt- bzw. nachfrageorientierten Steuerungsverfahren sind: Durch die Nachfrage der Konsumenten bzw. Nutzer sollen bedarfsgerechte

Angebotsstrukturen realisiert werden; die Qualität wird durch entsprechende Wettbewerbsprozesse zwischen den Anbietern verbessert und infolgedessen sind Effizienzsteigerungen zu erwarten.

Hervorzuheben ist, dass in dieser Argumentationskette keine Auseinandersetzung mit inhaltlichen bzw. bildungspolitischen Zielsetzungen des Bereichs Kindertageseinrichtungen, z. B. mit den Bildungsplänen, erfolgt. Die Verfasserin bewertet die bestehende Debatte deshalb auch als eine inhaltsleere und technokratische Debatte. Vernachlässigt werden offensichtlich Effekte und Wirkungen für Kinder und ihre Familien, zum Beispiel hinsichtlich der Förderung von gleichen Lebens- und Bildungschancen.

Für die nachfolgende Betrachtung der Finanzierungsansätze werden aus dem Blickwinkel der Bildungsfinanzierung drei Zielbereiche definiert, die das Spektrum der Ziele von Kindertageseinrichtungen in seiner Komplexität umfassender abbilden sollen.

5 Analyseraster für Finanzierungsansätze von Kindertageseinrichtungen

Die vorliegende Expertise kann und will keine immanente Betrachtung einzelner Finanzierungsansätze leisten. Eingenommen wird vielmehr eine systemexterne Perspektive auf Finanzierungskonzepte, das heißt dass die Finanzierungskonzepte auf der Basis von gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen bzw. den externen Wirkungen von Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen bewertet werden.

Für den Bereich der Bildungsfinanzierung im Allgemeinen werden für die Analyse drei Zielbereiche benannt, die als zentral für Bildungssysteme eingestuft und hier nachfolgend für den Bereich der Kindertageseinrichtungen präzisiert werden: Allokation, Distribution, effiziente Ressourcennutzung[4].

Allokation

Aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive ist für die Frage der Finanzierung, z. B. von Bildung, zunächst bedeutsam zu klären, für welche Leistungen Mittel bereitgestellt werden. Damit steht die Frage im Raum, wessen Bedarfe, Wünsche etc. handlungsleitend für Ressourcenallokationen sind (in Anlehnung an Timmermann 1994). Mit Allokation wird in dieser Expertise die präferenzmäßige Versorgung mit Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen beschrieben. In den Fokus des Interesses rückt damit die Frage,

[4] Die Kategorien sind in Anlehnung an die vier Kriterien/Kategorien von Levin zur Analyse und Beurteilung von effektiven Bildungssystemen formuliert worden (Levin/Belfield 2003, S. 19).

zu welchen quantitativen und qualitativen Angebotsstrukturen die getroffenen Allokationsentscheidungen führen und welche bzw. wessen Präferenzen diese Verteilungsstruktur befördert haben.

Im Verlauf der Expertise stehen deshalb mit Blick auf die Allokation drei Fragekomplexe im Vordergrund:

- Zu welchen quantitativen und qualitativen Angebotsstrukturen führt die bestehende Praxis der Ressourcenallokation für Kindertageseinrichtungen in Deutschland?
- Wessen Allokationspräferenzen sind gestaltungsleitend?
- Durch welche Instrumente und Strategien werden die Ressourcenallokationen gegenwärtig gesteuert?

Ergänzend ist anzumerken, dass bei einer Analyse der Präferenzen der Akteure zunächst auch die in der aktuellen Finanzierungsdebatte zentrale Differenz zwischen Angebots- und Nachfrageorientierung aufgenommen werden muss. Mit diesen Ansätzen wird betont, dass entweder die Präferenzen der Anbieter oder jene der Nachfrager für die Gestaltung der Leistungen ausschlaggebend sind. In den nachfolgenden Ausführungen wird die Beschränkung der Nachfrager auf die Eltern kritisiert. Mit Blick auf die bildungsökonomische Diskussion wird hier vorgeschlagen, zwei Perspektiven der Nachfrage zu differenzieren, und zwar die der individuellen und die der gesellschaftlichen Nachfrage (Timmermann o.J.).

Die individuelle Nachfrage (individual demand bzw. bildungsnachfragegesteuerter Bildungsplanungsansatz) beschreibt die individuellen Präferenzen als entscheidungsleitend für die Gestaltung der quantitativen und qualitativen Angebotsstrukturen. Im Bereich der Kindertageseinrichtungen stehen damit die Eltern im Fokus, deren individuelle Präferenzen stellvertretend für ihre Kinder für die Gestaltung der Angebotsstrukturen orientierend sein sollen bzw. können.

Mit dem Begriff der „gesellschaftlichen Nachfrage" (social demand/politikgesteuerter Bildungsplanungsansatz) wird ausgedrückt, dass auch die bildungs- und sozialpolitischen Präferenzen einer Gesellschaft auf Allokationsentscheidungen wirken können. Die formulierten gesellschaftlichen Ansprüche an Bildung werden als Ergebnis demokratischer Aushandlungsprozesse verstanden, so dass sich hier immer auch die unterschiedlichen Interessen- und Machtstrukturen einer Gesellschaft abbilden. Als Manifestationen der gesellschaftlichen Nachfrage für Kindertageseinrichtungen werden hier unter anderem gesetzliche Bestimmungen (z.B. der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz), Bildungscurricula, Versorgungsquoten, Betreuungszeiten, Qualitätskonzepte etc. verstanden.

Generell gilt, dass die Beschreibung und Darstellung von Nachfrage nicht zwangläufig mit der Umsetzung bzw. Erfüllung dieser Präferenzen gleichzusetzen ist. Die Erwartungen und Ansprüche unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure, also ihre Nachfrage, sind Erwartungen an politische Entschei-

dungsprozesse, deren Umsetzung gegebenenfalls in den Strategien und Instrumenten der Ressourcenallokation Berücksichtigung findet.

Das skizzierte Verständnis von Nachfrage als gesellschaftliche und individuelle betont, dass Bildung als meritorisches Gut verstanden wird, d.h. nicht nur der Einzelne profitiert von Bildung, sondern auch die Gesellschaft als Ganzes.

Der Blick auf die bestehenden qualitativen und quantitativen Angebotsstrukturen macht transparent, auf welche Formen und Inhalte in der frühkindlichen Bildung die verfügbaren Mittel tatsächlich verteilt werden. Mit diesen Informationen entsteht dann eine Abbildung der realisierten Nachfrage im Sinne einer politischen Entscheidung für spezifische Angebotsstrukturen. Dabei ist auch von Interesse, welche Instrumente für die Ressourcenallokationen eingesetzt werden.

Distribution

Die Angebotsstrukturen der frühkindlichen Bildung haben aus gesellschaftlicher Perspektive Distributionswirkungen. Mit dem Begriff der Distribution wird in diesem Kontext aus gesellschaftlicher Perspektive die Verteilung der Zugangschancen zu Bildungs- und Betreuungsangeboten für Kinder in den Fokus gerückt. Den Zugangschancen von Kindern wird ein zentraler Stellenwert zugewiesen, weil die Bedeutung der frühkindlichen Bildung für die weitere Lebens- und Bildungsbiografie durch empirische Studien inzwischen nachgewiesen werden konnte (vgl. beispielsweise Cleveland/Krashinsky 2004; Sylva u.a. 2003). Zudem zeigen die PISA-Ergebnisse, dass vor allem in Deutschland die soziale Herkunft ein zentraler Einflussfaktor auf den späteren Bildungserfolg ist.

Im Raum steht damit der Anspruch der Chancengleichheit, d.h. gewährleistet die jeweilige Verteilung der Ressourcen allen Kindern und Familien unabhängig von ihrer sozialen, ökonomischen und kulturellen Herkunft den Zugang zu und die Nutzung von qualitativ vergleichbaren Angeboten? Da hier davon ausgegangen wird, dass Finanzierungsstrukturen in erheblichem Maß die Angebotsstrukturen bestimmen, werden im Umkehrschluss die beobachteten Distributionseffekte als Wirkungen der Finanzierungsinstrumente eingeschätzt.

Dabei ist von zentraler Bedeutung, dass die Distributionswirkungen nicht nur die Frage nach der individuellen Chancengleichheit, sondern aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive auch nach den Effekten hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts stellen (Fraisse u.a. 2004), d.h. kann eine vergleichbare Verteilung der Bildungs- und Lebensbedingungen der Kinder und ihrer Familien festgestellt werden? Soziale Kohäsion ist schwer zu bewerten: „(...) this goal refers to provision of a common educational experience that will orient all students to grow to adulthood as full participants in the social, political, and economic institutions of our society. Social cohesion is usually interpreted as necessitating common elements of schooling with regard to

curriculum, social values, goals, language, and political institutions" (Levin/ Belfield 2004, S. 5). Gleichzeitig kann soziale Kohäsion als eine der zentralen gesellschaftlichen Zielsetzungen von Bildung eingestuft werden und damit gleichzeitig in Konflikt zu individuellen Präferenzen und Zielsetzungen von Bildung stehen.

Im Rahmen der vorliegenden Expertise sollen mit Blick auf die Distributionseffekte von Finanzierungskonzepten für Kindertageseinrichtungen folgende Fragen im Mittelpunkt stehen:

Haben alle Kinder unabhängig von ihrem sozialen, sozioökonomischen, kulturellen Hintergrund Zugang zu ähnlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten und beteiligen sie sich an ihnen (d.h. wird ihnen von den Eltern die Möglichkeit der Nutzung ermöglicht)?

Fördert die Finanzierungspraxis aus gesellschaftlicher Perspektive die soziale Kohäsion?

Effizienz

Der Anspruch der effizienten Nutzung von Ressourcen kann als eines der zentralen Ziele in der gegenwärtigen Finanzierungsdiskussion identifiziert werden. Es besteht offensichtlich die Erwartung, dass bestehende Unterinvestitionen in Kindertageseinrichtungen durch eine systeminterne Verteilung der Mittel bewältigt werden sollen bzw. können oder anders formuliert: Finanzielle Engpässe sollen durch einen effizienteren Mitteleinsatz gemildert werden. Zu diesem Zweck soll das Kriterium der Effizienz hilfreich sein, um Verbesserungsmöglichkeiten im Ressourceneinsatz identifizieren zu können. Da das Konzept der Effizienz damit sehr zentral für die Finanzierungsdiskussion ist, wird es nachfolgend genauer betrachtet.

Das Effizienzkonzept wird als ein normatives Konzept verstanden (vgl. Timmermann 1994, S. 51), das eine Optimierung des Ressourcengebrauchs und -verbrauchs beschreibt. Es stellt ein ökonomisches Handlungsprinzip dar, das rationales Handeln als Handeln gemäß dem Wirtschaftlichkeitsprinzip versteht. Als solches soll es Beurteilungskriterien liefern, die es ermöglichen, die verfügbaren Ressourcen so gut wie möglich auszuschöpfen und eine Ressourcenverschwendung zu vermeiden. Dabei wird zwischen effizientem Handeln einzelner Personen bzw. in einzelnen Organisationen und effizienter Ressourcenallokation in einer Volkswirtschaft unterschieden. Ersteres wird auch bezeichnet als interne bzw. einzelwirtschaftliche Effizienz (Mikroebene) und Letzteres als externe bzw. volkswirtschaftliche Effizienz (Makroebene) (ebd.). Damit ergibt sich je nach Interessengruppe eine differierende Erwartungshaltung gegenüber dem Konstrukt „Effizienz".

Effizienz bietet ein Maß für die Wirkung des Einsatzes eines Produktionsfaktors (Input) in Relation zu dem Produktionsergebnis (Output), d.h. gefragt wird nach dem optimalen Verhältnis zwischen Input und Output. Darüber hinaus wird differenziert zwischen dem Maximum- und Minimumprinzip. Beim Maximumprinzip werden die verfügbaren Ressourcen (Inputs)

festgelegt, mit denen ein maximaler Output erzielt werden soll. Das Minimumprinzip geht von einem definierten Produktionsergebnis (Output) aus, das mit einem minimalen Ressourcenaufwand erreicht werden soll. Beiden Prinzipien liegt die Annahme einer kausalen Beziehung zwischen verwendeten Ressourcen und realisierten Ergebnissen zugrunde, d.h. eine Zweck-Mittel-Rationalität. Der Anspruch, Ergebnisse und eingesetzte Produktionsfaktoren zueinander in Beziehung zu setzen, stellt allerdings bereits bei betrieblichen Produktionsprozessen ein zwar theoretisch schlüssig formulierbares („Produktions- und Kostenfunktion"), aber praktisch-kostenrechnerisch nur näherungsweise lösbares Problem dar. Im Bildungs- und Sozialbereich gestaltet sich die Anwendung des Effizienzkriteriums noch schwieriger (vgl. Bock-Famulla 2002c). Denn in diesen Handlungs- und Interaktionsprozessen wird von einem „strukturellen Technologiedefizit" ausgegangen, d.h. die in diesen Lebenswelten vorherrschenden komplexen und unstrukturierten Handlungssituationen sind gekennzeichnet durch komplexe Interdependenz-Zusammenhänge der handlungsbestimmenden Faktoren und lassen die Identifikation von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen kaum zu (vgl. auch Weiß 2002a). Für die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips ist allerdings die Konkretion und Operationalisierbarkeit der Input- und Outputgrößen, d.h. eine gut strukturierte Handlungssituation, erforderlich. Damit wird impliziert, dass die Anwendung der Zweck-Mittel-Relation immer nur auf konkrete, identifizierbare Einzelziele erfolgen kann (vgl. Bock-Famulla 2002c). Effizienzbeurteilungen können sich demnach nur auf konkrete, operationalisierbare Zieldimensionen beziehen, so dass Wirtschaftlichkeit nicht allgemein, sondern nur zielbezogen verfolgt und näher bestimmt werden kann (vgl. Budäus 1996). Bezogen auf eine Kindertageseinrichtung heißt dies beispielsweise, dass die Effizienz der Teilleistungsbereiche einer Einrichtung, zum Beispiel der angebotenen Betreuungsstunden oder einzelner Bildungsmaßnahmen, zu betrachten ist (Bock-Famulla 2002c). Damit wird impliziert, dass Konkurrenzen zwischen der Effizienzerreichung verschiedener Teilleistungen auftreten können.

Die Annahme einer zielbezogenen Wirtschaftlichkeit kann durchaus als ambivalent für Anwendungen im Bildungs- und Sozialbereich eingeschätzt werden. Grundsätzlich besteht die Erwartung, auf diese Weise die Transparenz von pädagogischen Handlungsfeldern verbessern zu können. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Lebenswelt Kindertageseinrichtung in ihren Strukturen und Prozessen vereinfacht in Zweck-Mittel-Schemata dargestellt und damit die Individualität von Kommunikations- und Interaktionsprozessen vernachlässigt wird (Bock-Famulla 2002a)[5]. Die Messung von Outputs bei den Kindern wirft sehr viele Fragen auf, wie die Frage, was die zu erreichenden Ziele sein sollen, wie sie gemessen werden könnten und vor allem wie sie in einen Bezug zu den pädagogischen Prozessen gebracht werden

[5] Für mögliche Perspektiven einer neuen Beziehung von pädagogischen Zielen und ökonomischer Handlungsrationalität siehe Bock-Famulla 2002a.

können, einmal abgesehen davon, dass damit erhebliche Kosten entstehen würden, wenn solche Messungen Standard in Einrichtungen wären.

Wenn Effizienz auf diesem Hintergrund als Beurteilungskriterium für Steuerung durch Finanzierungsinstrumente verwendet werden soll, muss die Ebene der Zielsetzung und des dazugehörigen Steuerungsinstrumentes sehr klar identifiziert werden. Deshalb wird an dieser Stelle vorgeschlagen, Effizienzkriterien nicht als Selbstzweck zu verstehen, sondern als Handwerkszeug, um eine ressourcenschonende Umsetzung von konkreten Zielbereichen zu befördern.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass Effizienz eine relationale Kategorie ist, d.h. für Effizienzbeurteilungen sind Vergleichswerte erforderlich. Soll z. B. die Effizienz eines Angebots in einer Kindertageseinrichtung eingeschätzt werden, dann ist entweder der Vergleich mit einem identischen Angebot in einer anderen Einrichtung erforderlich, oder die Effizienz der Leistungserbringung der jeweiligen Einrichtung wird im Längsschnitt betrachtet. Eine weitere Vergleichsmöglichkeit bietet die Praxis des Benchmarkings; dabei ist allerdings zu gewährleisten, dass tatsächlich Vergleichswerte für vergleichbare Leistungen vorliegen.

Insgesamt ist die Kategorie der Effizienz für den Bildungs- und Sozialbereich eine durchaus nicht unproblematische. Manfred Weiß stellt deshalb auch grundsätzlich die Frage nach Ursachen für Ineffizienzen im Bildungsbereich. Neben dem Argument der Technologievagheit fehlen nach seiner Einschätzung „Potentiale für substantielle Produktivitätssteigerungen" (Weiß 2002a, S. 22). Dieses Argument bezieht sich insbesondere auf die hohe Personalintensität von Bildungsprozessen und ihre vergleichsweise geringe Substituierbarkeit durch Technikeinsatz. Zudem sind an den „Bildungsproduktionsprozessen" immer auch „externe Mitproduzenten" beteiligt, d.h. die Kinder, welche individuell und herkunftsbedingt nicht kontrollierbare Eigenschaften einbringen, d.h. die Produktionsfunktion ist nur unvollständig spezifizierbar (ebd., S. 22).

Auf diesem Hintergrund wird in der vorliegenden Expertise auch die Frage bearbeitet werden müssen, ob und in welcher Form Effizienz ein angemessenes Zielkriterium für Finanzierung im Bildungs- und Sozialbereich ist. Insbesondere die Frage danach, ob Effizienz tatsächlich mit Hilfe von Input- und Outputvariablen operationalisierbar ist, bedarf weiterer Diskussion.

Allokation, Distribution, Effizienz – Zielkonflikt?

Die drei beschriebenen Zielbereiche werden in den aktuellen Debatten immer wieder als zentrale Wirkungsbereiche von Bildungsfinanzierung benannt. Vernachlässigt wird dabei oftmals, ob die drei Zielbereiche miteinander kompatibel sind oder ob gegebenenfalls Widersprüche mit Blick auf eine gleichzeitige Zielerreichung zu erwarten sind.

Mit dem eingenommenen analytischen Blick soll insbesondere auch in den Fokus gerückt werden, dass gegebenenfalls Zielkonflikte oder Widersprüche

zwischen den verschiedenen Ansprüchen und Interessen zu erwarten sind und damit auch ein Entscheidungsbedarf auf Seiten der Politik transparent wird.

So kann z. B. die Orientierung an allgemeingültigen Bildungsprogrammen zur Förderung von Chancengerechtigkeit (Distributionseffekte) in Konflikt zu den individuellen Allokationsinteressen von Eltern stehen.

Henry Levin weist auf diese Zielkonflikte z. B. bei der Gestaltung von Gutscheinsystemen hin. So kann eine Ressourcenallokation – orientiert an den individuellen Präferenzen – eine Realisierung von Bildungsinhalten und -qualität verhindern, die aus gesellschaftlicher Perspektive als bedeutsam und gewünscht eingeschätzt werden. Tatsächlich käme es durch die individuelle Nachfrage eher zu segregierten Bildungsangeboten, so dass auch Effekte zu erwarten sind, die für die soziale Kohäsion eher behindernd sind (vgl. Levin 2002). Insgesamt schätzt Levin die Herstellung einer Transparenz der angestrebten und tatsächlichen Wirkungen von Finanzierungskonzepten als sehr bedeutsam ein, weil damit die Notwendigkeit klarer politischer Entscheidungen für Ressourcenallokationen, und damit von Prioritäten, sichtbar wird (ebd.).

Mit anderen Worten: Bei der Diskussion über die Gestaltung der Finanzierungskonzepte soll durch den Blick auf die durch sie angestrebten und tatsächlich Wirkungen transparent werden, dass politische Entscheidungen für Ressourcenallokationen erforderlich sind, da sie prinzipiell immer auch Entscheidungen für die Ausprägung der Qualität und Quantität der Angebote sind.

6 „Alte" und „Neue" Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe

Die vielerorts beklagten Defizite der staatlich-bürokratischen Steuerung dienen als Legitimationsmuster für Ansätze der „Neuen Steuerung". Mit dem Begriff „neu" wird dabei als zentrale Idee transportiert, dass bisher praktizierte inputorientierte „alte" Steuerungsformen in der öffentlichen Verwaltung und auch in der Kinder- und Jugendhilfe durch outputorientierte Steuerungsansätze ersetzt werden sollen.

Diese Ergebnisorientierung der Neuen Steuerung umfasst darüber hinaus die Zusammenführung bisher zersplitterter Arbeitsbereiche mit dem Ziel der Gesamtprozessoptimierung: die Einführung von dezentraler Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, die Übernahme von Managementinstrumenten und Führungsprinzipien aus der Privatwirtschaft, Herstellung von Transparenz über Kosten und Leistungen durch die Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente.

„Dadurch wird die dezentrale Leistungserbringung zentral steuerbar, beispielsweise durch den Aufbau von Systemen der doppelten Buchführung und Kostenrechnung; die Einführung von Controlling; die Entwicklung von Kennzahlen und Indikatoren zur Betriebssteuerung" (Reiss u. a. 2002, S. 1022).

Die Ergebnis-/Outputsteuerung in den neuen Steuerungsansätzen bietet grundsätzlich einen direkten Bezug zum Effizienzprinzip, da hier eine Passung der Prämissen besteht. Damit liefern die Konzepte der Neuen Steuerung auch eine Basis für Finanzierungskonzepte, die sich nicht mehr an den Prinzipien der Inputfinanzierung orientieren, sondern als Bemessungsgrundlage zu realisierende Leistungen (entspricht dem Output) in den Vordergrund stellen und gegebenenfalls langfristig den Outcome in den Blick nehmen.

Eine solche Verzahnung von „neuer", outputorientierter Steuerung und Finanzierungskonzepten für den Bildungs- und Sozialbereich muss aber auch mit Blick auf die damit verbundenen Risiken gesehen werden. Denn damit besteht die Anforderung, Prozesse und Interaktionen im Bildungs- und Sozialbereich in die Kategorien Input, Prozess, Output und Outcome einzupassen, mit dem Risiko, damit den besonderen Eigenschaften des Bildungs- und Sozialbereichs nicht mehr gerecht zu werden (vgl. Weiß 2002a).

Personenbezogene Dienstleistungen sind auch abhängig von den Voraussetzungen und Kompetenzen der beteiligten Menschen und somit durch einen hohen Individualisierungsgrad gekennzeichnet. Die Produktionsfunktionen sind vermutlich höchstens näherungsweise zu bestimmen, wenn es zum Beispiel um die Kompetenzentwicklung von Kindern geht. Hingegen kann die Bereitstellung eines Betreuungsplatzes präziser operationalisiert werden und die Beziehung zwischen Input und Output eindeutiger und genauer bestimmt werden. Vor diesem Hintergrund kann bei der zunehmenden Praxis der Finanzierung von definierten bzw. definierbaren Leistungen die Gefahr bestehen, dass bei der Mittelbemessung primär jene Leistungen berücksichtigt werden, deren Herstellungsprozess beschreibbar bzw. operationalisierbar ist und somit eine Messung der erforderlichen Ressourcen sowie des angestrebten Outputs gewährleistet. Damit werden sicherlich Eckpfeiler institutioneller Kinderbetreuung unter dem Stichwort „Strukturqualität" zusammengefasst, konkretisierbar und transparent und damit auch politischen Aushandlungsprozessen zugänglich.

Die Fokussierung auf die Ergebnis-Qualität suggeriert eine hohe Attraktivität, vermutlich auch bedingt durch die damit scheinbar erzielbare Transparenz des eher „undurchsichtigen" Bildungs- und Sozialbereichs. Zugleich kann der fokussierte Outputblick eine Vernachlässigung der Prozessqualität unterstützen. Denn oftmals wird argumentiert, dass die erzielten Outputs die Bewertungskriterien sind. Damit geraten nicht nur die kaum messbaren Outputs aus dem Blick, sondern auch der „Produktionsprozess" wird in den Hintergrund gerückt. Damit wird gleichwohl vernachlässigt, dass gegebenenfalls die Prozessgestaltung unterschiedliche Wirkungen auf nicht-operationa-

lisierbare Outputs hat, die gleichwohl bedeutsame und erwünschte Effekte von Bildungsprozessen sein können.

Bereits im Elften Kinder- und Jugendbericht wird auf die Risiken eines preisgesteuerten Kostenwettbewerbs eingegangen und alternativ der fachlich verantwortete Qualitätswettbewerb vorgeschlagen. Als Folgen eines preisgesteuerten Kostenwettbewerbs werden der Verlust professioneller Standards der Kinder- und Jugendhilfe, die Verschlechterungen der Leistungen und ein Abbau eines pluralen, professionellen Leistungssystems befürchtet (BMFSFJ 2002, S. 257). Das Modell des fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs ist gekennzeichnet durch mehrere Eckpunkte, die gestaltungsleitend für dieses Modell sind: Schaffung und Sicherung einer sozialen Infrastruktur, Institutionalisierung einer professions- und adressatenorientierten Verwaltungsmodernisierung, Einbindung des Wettbewerbs in die Jugendhilfeplanung, Erprobung von Maßnahmen des Qualitätsmanagements, Sicherstellung der Pluralität der Kinder- und Jugendhilfe und Evaluation als Sozialberichterstattung (ebd., S. 258). Ohne im Einzelnen auf dieses Modell eingehen zu können, versteht die Kommission die Vorteile dieses Modells in der „Verknüpfung von (sozialpädagogischer) Effektivität und (volkswirtschaftlicher) Effizienz, um die notwendigen, geeigneten und damit die (langfristig) preiswertesten Leistungen hervorzubringen und deren Finanzierung zu sichern (ebd., S. 258).

Wenngleich bei diesem Modell der Anspruch in einer Verbindung von ökonomischer Notwendigkeit und fachlichem Anspruch zu bestehen scheint und auch die volkswirtschaftliche Perspektive eingenommen wird, soll an dieser Stelle explizit die Frage aufgeworfen werden, ob Wettbewerb tatsächlich als adäquater Mechanismus fungieren kann. Leider ist im Bereich der Qualitätsmanagementsysteme die Frage nach den Wirkungen von Wettbewerbsprozessen auf die fachliche Weiterentwicklung bislang kaum aufgenommen worden.

Darüber hinaus sei hier angemerkt, dass die zentralen Eckpunkte des Modells fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs „inhaltsleere, technokratische Strukturbedingungen" sind. Ausgeblendet wird damit neben der inhaltsbezogenen Perspektive, dass die angesprochenen Prozesse komplex sind und an ihnen verschiedene Akteure beteiligt sind, so dass Prozesse der Abstimmung, Kooperation und Kommunikation einen zentralen Stellenwert erhalten sollten.

„Die Argumentation zugunsten dieser oder jener Mischform von marktlicher und staatlicher Steuerung erfasst weder die Rolle der Vielzahl freier gemeinnütziger Träger und damit auch der Zivilgesellschaft als drittem Faktor neben Staat und Markt, noch wird sie der Tatsache gerecht, dass durch deren Beteiligung auch Politik und der Prozess der Verständigung auf bestimmte (Dienstleistungs-)Strategien nicht allein staatliche, bzw. kommunale Angelegenheit ist, sondern Aufgabe eines breiter gefassten Prozesses, den die politikwissenschaftliche Debatte unter dem Begriff ‚governance' diskutiert, Vorschläge zu veränderten Finanzierungsmodellen, zur Aufwertung von Marktelementen und Ähnliches, sind sicherlich wichtige Beiträge zur Steuerungsdebatte. Sie sollen jedoch nicht vergessen machen, dass die Fähigkeit zur Kooperation und Abstimmung unter den verschiedenen Akteuren, ‚good governance' im Sinne einer Partnerschaftskultur

jenseits bloßer korporatistischer Interessenberücksichtigung, eine erstrangige Ressource darstellt, wenn es um Potentiale für eine Verbesserung sozialer Dienstleistungsangebote geht" (Evers/Riedel 2005, S. 2f.).

7 Grundzüge der bestehenden Finanzierungsansätze in Deutschland

Die bestehenden Finanzierungsmodalitäten von Kindertageseinrichtungen in Deutschland sind zunächst auf dem Hintergrund des bundesgesetzlichen Rahmens des SGB VIII (vgl. Münder u. a. 1998) zu sehen. Grundsätzlich verankert ist die Subventionsfinanzierung nach § 74 SGB VIII, eine Förderung, die als Unterstützung der jeweiligen Aufgaben durch die öffentliche Jugendhilfe verstanden wird. Die Förderungshöhe ist dabei abhängig von der Haushaltssituation und liegt im Ermessen des öffentlichen Trägers (vgl. Bock-Famulla 2004; Diskowski 2004a). Die Zuwendungen decken nicht alle Kosten der Träger.

Eine im Bundesrecht zwar nicht für den Bereich der Kindertageseinrichtungen vorgesehene, aber durch Landesrecht durchaus umsetzbare Finanzierungsvariante besteht nach § 77 bzw. § 78a ff. SGB VIII. Dieser Rahmen ermöglicht entweder eine Vereinbarung über die Höhe der Kosten oder aber Leistungs- und Entgeltvereinbarungen (Kröger 1999). Bislang nutzen die Länder diese Form der Finanzierung kaum, lediglich die Systeme der Länder Hamburg und Berlin orientieren sich an dieser Systematik (vgl. Diskowski 2004a). Bei dieser Finanzierungssystematik übernehmen die Träger keinen Eigenanteil.

Die bestehenden Länderregelungen zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen weisen innerhalb dieses Rahmens eine hohe Pluralität auf. An dieser Stelle wird vernachlässigt, inwieweit die vorhandenen Länderregelungen tatsächlich einen Rechtsbruch zur Systematik des SGB VIII darstellen (vgl. Diskowski 2004a).

Da die einzelnen Länderfinanzierungskonzepte einen hohen Differenzierungsgrad aufweisen, insbesondere dann, wenn die Ländergesetzgebungen den Kommunen einen hohen Autonomiegrad hinsichtlich der Förderung durch kommunale Zuschüsse ermöglichen, können in dieser Expertise lediglich grundlegende Gestaltungsmuster der Finanzierungskonzepte nachgezeichnet und eingeschätzt werden. Für eine befriedigende Einschätzung der Einzelwirkungen der verschiedenen Finanzierungsansätze fehlt zudem die empirische Grundlage. Insbesondere über die konkreten Effekte der Finanzierungskonzepte auf die produzierten bzw. angebotenen Leistungen, z. B. die pädagogische Qualität, ist noch wenig bekannt.

Hier kann lediglich die Spannbreite der Finanzierungsmodalitäten angedeutet werden, um den hohen Variationsgrad zu veranschaulichen. So werden Förderzuwendungen bemessen an tatsächlichen, anerkennungsfähigen oder pauschalen Kosten, wobei die Bezugsgröße die gesamten Betriebskosten oder nur die Personalkosten sein können. Spezifische Kostenarten, wie z. B. die Verwaltungskosten, sind häufig von der Bezuschussung ausgeschlossen. Darüber hinaus variiert die Finanzierung hinsichtlich der Berechnungsgrundlage, so werden Zuschüsse pro angebotener Gruppe (in der Regel mit Mindestbelegung), pro bereit gestelltem Platz oder pro belegtem Platz gezahlt (vgl. Bock/Timmermann 2000).

Die Vielzahl der praktizierten Finanzierungsregelungen befördert die Unübersichtlichkeit der Steuerungswirkungen dieser Regelungen auf der Gesamtsystemebene, z. B. auf Bundesebene, nachhaltig. Wenig transparent ist zudem, welche Kompetenz-, Interessen- und Machtstrukturen die jeweiligen Angebotsstrukturen mitbestimmen. Insbesondere die differierenden Verflechtungen zwischen Bundeslandebene und der Umsetzung auf kommunaler Ebene bieten eine Vielzahl von Variationsmöglichkeiten. Denn je nach kommunaler Situation sind jeweils verschiedene Gebietskörperschaften wie Landkreis oder Kommune, kreisfreie Stadt an der Finanzierung beteiligt.

Für einen zusammenfassenden Überblick sind in Tabelle 1 mit Hilfe von zentralen (Vergleichs-)Kriterien Subventions- und Leistungsentgeltfinanzierung nebeneinander gestellt worden. Damit soll sich die Leserin bzw. der Leser einen Überblick über die Ziele und Funktionsweisen der Finanzierungsansätze verschaffen können; in einem weiteren Schritt sind Einschätzungen zu den Wirkungsrichtungen der Ansätze in den Zielbereichen Allokation, Distribution und effiziente Ressourcenallokation zusammengestellt.

Tabelle 1: Finanzierungsformen von Kindertageseinrichtungen nach dem SGB VIII

	Subventionsfinanzierung; § 74 SGB VIII **(Wird oftmals als klassische Objektfinanzierung eingeordnet; in der Praxis allerdings oftmals Mischung von Objekt- und Subjektfinanzierung.)**	**Leistungsentgeltfinanzierung** **§§ 77/78a ff. SGB VIII**
Ziele	▪ Förderung zur Unterstützung der Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe (politisch definierte Qualität und Quantität der Angebotsstrukturen) ▪ Wirtschaftlichkeit im Sinne der Kameralistik ▪ **Angebotsorientierung**	▪ Finanzierung von nachgefragten Leistungen, für die ein individueller Rechtsanspruch besteht ▪ Stärkere Transparenz von Kosten und Leistungen ▪ Wirtschaftlichkeit im Sinne der Betriebswirtschaft (Verbesserung der Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel; u.a. zur Mobilisierung von Wirtschaftlichkeitsreserven bei freien Trägern) ▪ **Nachfrageorientierung** (Basis individueller Rechtsanspruch)
Funktions-weisen	▪ **SGB VIII Bundesrahmengesetz; landesspezifische Ausführungsgesetze**, die zentrale und/oder dezentrale Entscheidungsverantwortlichkeiten auf Landesebene festlegen ▪ **Objektfinanzierung** ▪ **Inputfinanzierung** (in Bezug auf quantitative Kapazitäten jedoch auch indirekte Outputfinanzierung, denn die vom örtlichen Träger festgelegten quantitativen Kapazitäten sollen mit den Finanzmittel realisiert werden) ▪ Finanzierungsarten: Pauschalierung; prozentuale Bezuschussung pro-Platz/pro-Kind/pro-Gruppe (Mindestbelegung) ▪ Qualitative und quantitative Bedarfserhebung im SGB VIII vorgesehen: tatsächlich aber oftmals unzureichende Durchführung von Bedarfserhebungen und nur begrenzte Realisierung der festgestellten Bedarfe. **Fazit:** ▪ Leistungsqualität weitgehend unbedeutend für öffentliche Subventionierung ▪ Durch uneinheitliche Regelungsstrukturen (landeseinheitliche Regelungen oder stark kommunale Entscheidungsstrukturen) hohe Binnendifferenzierung der Angebote und damit ungleiche Bildungs- und Betreuungschancen ▪ Mischformen von angebotsorientierter und indirekter nachfrageorientierter Finanzierung (Pro-Kind-Finanzierung oder auch Mindestgruppenbelegung als Voraussetzung für Bezuschussung). Diese indirekte Subjektfinanzierung führt im Zuge zurückgehender Kinderzahlen zu Wettbewerbsbeziehungen zwischen Einrichtungen/Trägern auf kommunaler Ebene. Eltern ist ihre indirekte Nachfragemacht oftmals nicht transparent, Anbieter reagieren allerdings auf Wettbewerbssituation.	▪ SGB VIII Bundesrahmengesetz; örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Entscheidungsebene; landeseinheitliche Rahmenvereinbarungen möglich, die dann für örtliche Träger verbindlich sind ▪ **Indirekte Subjektfinanzierung** ▪ **Outputfinanzierung** (quantitativ/qualitativ) Trias von ▪ **Leistungsentgeltvereinbarung:** Festlegung von Inhalt, Umfang und Qualität der Angebote ▪ **Qualitätsentwicklungsvereinbarung:** Bestimmung von Grundsätzen und Maßstäben für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie von geeigneten Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung ▪ **Leistungsentgeltvereinbarung:** Festlegung differenzierter Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen ▪ Finanzierungsarten: Entgelte für vereinbarte Leistungen als Pauschalen oder prozentuale Förderung pro Kind ▪ Freier und öffentlicher Träger sind gleichberechtigte Vertragspartner **Fazit:** ▪ Durch die Qualitätsentwicklungsvereinbarung besteht die Chance, ein gewünschtes Qualitätsniveau zu realisieren. ▪ Da landeseinheitliche oder örtliche Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden können, besteht die Gefahr einer hohen Binnendifferenzierung der Angebote. ▪ Die Auswirkungen von Wettbewerbsprozessen auf die Qualitätsentwicklung im Kita-Bereich sind empirisch nicht belegt.

Allokation **a) quantitativ** **b) qualitativ** **c) Wahlfreiheit**	a) Bundes- und landesrechtliche Regelungen (Rechtsansprüche) sowie Jugendhilfeplanung Ist-Situation: **quantitative Versorgungsquoten** sind in Ostdeutschland weitgehend insgesamt, in West-Deutschland nur annähernd für den Kindergartenbereich nachfragegerecht (vgl. BMBF 2004) b) **Große Qualitätsunterschiede** durch verschiedene landesrechtliche Regelungen und große Entscheidungsspielräume für öffentliche und freie Träger. Nachgewiesene Qualitätsunterschiede führen zu Entwicklungsdifferenzen bei den Kindern (Tietze 1998;Sylva u.a. 2003). Vielfalt von Richtlinien, z. B. auch unterschiedliche Bildungspläne, führt zu einer großen Vielfalt der Angebote. Standardisierungsgrad ist aus Bundesperspektive gering. c) § 5 SGB VIII Wunsch- und Wahlrecht der Eltern: Ausübung dieses Rechts variiert in den Ländern. Insbesondere bei Überangebot von Plätzen bestehen bereits **„Kommunale Märkte für Kindertageseinrichtungen".** Aufgrund gesetzlicher Bestimmungen generell eher begrenzte Gestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten am Angebot **Fazit:** ▪ Umfang und Qualität frühkindlicher Bildung und Betreuung sind (abgesehen vom Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz) höchst ungleich verteilt in Deutschland. ▪ Marktähnliche Beziehungen bei Platzüberangebot.	a) + b) Individuelle Rechtsansprüche und Jugendhilfeplanung. Quantität u. Qualität wird durch Rechtsansprüche sowie durch Qualitätsvereinbarungen definiert. **Ausmaß der Qualitätsdifferenzen abhängig von Regelungsebene** (landeseinheitlich bis kommunal): Outputqualität wird festgelegt. c) Eltern als Nutzer können zwischen Leistungsanbietern wählen, aber vertragliche Vereinbarungen werden zwischen freien und örtlichen Trägern geschlossen. **Wahlfreiheit besteht innerhalb dieser vorgegebenen Rahmenbedingungen.** **Fazit:** ▪ Nachfrage ist beschränkt auf Leistungen mit Rechtsanspruch. ▪ Einrichtungen befinden sich im Kostenwettbewerb bei der Erfüllung von Qualitätsstandards. ▪ Umfang und Qualität frühkindlicher Betreuung abhängig von Ausgestaltung des Rechtsanspruchs sowie Angebotsverhalten der Anbieter über Rechtsanspruch hinaus.
Distribution	▪ 5 % (West) und 36 % (Ost) der unter Dreijährigen besuchen eine Kita. ▪ 54 % (West) und 88 % (Ost) der Dreijährigen besuchen eine Kita. ▪ 25 % der Kinder mit Migrationshintergrund im Alter von 3 bis 8 Jahren besuchen keine Kita. ▪ 19 % der deutschen Kinder im Alter von 3 bis 8 Jahren besuchen keine Kita. ▪ Kinder, die keine Kita oder diese nur für ein Jahr besuchen, leben zu einem hohen Prozentsatz in sozioökonomisch benachteiligten Familien (BMBF 2004). **Fazit:** ▪ Ungleiche frühkindliche Bildungschancen in Abhängigkeit von Wohnort, sozio-ökonomischer und kultureller Herkunft ▪ Gefährdung sozialer Kohäsion, allerdings durch bundes-/landesrechtliche Regelungen förderbar	**Fazit (vermutete Effekte, nicht empirisch belegt):** ▪ Ungleiche Bildungschancen in Abhängigkeit vom Wohnort ▪ Gefährdung sozialer Kohäsion, allerdings durch nachhaltigere landeseinheitlichere Regelungen förderbar

Effizienz	**Betriebswirtschaftlich:** Keine empirisch gesicherte Erkenntnislage, aber aufgrund von Trägeranteilen bei der Finanzierung bestehen Anreize zu wirtschaftlichem Handeln für die einzelne Einrichtung, allerdings gilt für die Qualität eine trägerspezifische Outputdefinition. **Volkswirtschaftlich:** Für Westdeutschland konnten für das Jahr 1999 pro investiertem Euro vier Euro Ertrag für Betreuungsangebote, die die Erwerbstätigkeit von Müttern ermöglichen, empirisch belegt werden (Bock-Famulla 2002a). Wirkungen auf die Entwicklung der Kinder in Kosten-Nutzen-Analysen wird in Deutschland bislang nicht untersucht. Untersuchungen wie The High/Scope Perry Preschoool Study aus den USA lassen durch die Förderung von benachteiligten Kindern erhebliche volkswirtschaftliche Erträge auch in Deutschland erwarten (Schweinhart 2005). Deshalb ist das Ertragsergebnis insgesamt und langfristig unbekannt. Aufgrund schlechter Qualitäten (Tietze 1998) sind allerdings Ertragssenkungen zu vermuten. **These:** Bestehende Unterinvestition führt zu suboptimaler Effizienz. Qualitätssteigerungen durch Effizienzerhöhungen sind nur bei Produktivitätsreserven möglich.	**Betriebswirtschaftlich:** Vermutlich erhebliche Steigerung der betriebswirtschaftlichen Effizienz, da der zu erbringende (und vereinbarte) Output mittels der öffentlich bezuschussten Finanzmittel zu realisieren ist – z. B. durch die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen Förderung der einzelbetrieblichen Effizienz durch Kosten- und Leistungsrechnungen **Volkswirtschaftlich:** Aufgrund differierender Rahmenvereinbarungen ist ein gesamtsystemisches Optimum unwahrscheinlich. Qualitätsvereinbarungen bieten die Chance, die Wirkungen frühkindlicher Bildung als externe Effekte zu berücksichtigen und somit auch soziale Folgekosten zu senken. Es liegt nur eine marginale gesamtsystemische Steuerung vor, so dass Systemeffizienzen zufällig sind.

Allokation

Im nachfolgenden Abschnitt wird sich der Blick auf die Allokationswirkungen von Finanzierungskonzepten auf die verfügbaren Angebotsstrukturen der deutschen Kindertageseinrichtungen konzentrieren.

Die Angebotsstrukturen der Kindertageseinrichtungen müssen grundsätzlich differenziert für die Situation in Ost- und Westdeutschland betrachtet werden. Für die Jahre 1998 und 2002 ist zunächst festzustellen, dass sich der Prozentanteil der Kinder, für die ein Platz zur Verfügung stand, für Westdeutschland wenig verändert hat (Henry-Huthmacher 2004, S. 14). Nur für knapp 3% der Kinder im Krippenalter standen im Jahr 2002 Plätze in Westdeutschland (ohne Berlin) zur Verfügung. 88% der Kinder im Kindergartenalter und 5% der Schulkinder konnten Plätze in Anspruch nehmen (Statistisches Bundesamt 2003, zitiert nach Vesper 2005, S. 42). In Ostdeutschland waren für 37% der Krippenkinder, für über 105% der Kindergartenkinder und für 68,5% der Schulkinder Plätze verfügbar (ebd.). Hervorzuheben ist, dass auch für die Kindergartenkinder in Westdeutschland keine Vollversorgung besteht.

Auffällig bei den Angebotsstrukturen ist weiterhin, dass etwa 98% der Kindergartenplätze in Ostdeutschland Ganztagsplätze sind, jedoch nur 24% der Plätze in Westdeutschland (Henry-Huthmacher 2004, S. 43). In Westdeutschland bieten beispielsweise 24% der Plätze eine Vor- und Nachmittagsbetreuung ohne Mittagessen an (ebd.). Damit sind die Angebotsstrukturen in den westdeutschen Kindertageseinrichtungen immer noch unzureichend an den Erfordernissen für eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf orientiert.

Die unterschiedlichen Angebotsstrukturen in Westdeutschland und Ostdeutschland zeigen deutlich, dass hier differierende Allokationsentscheidungen getroffen worden sind bzw. werden, die vermutlich auch mit den unterschiedlichen historischen Entwicklungen zu erklären sind. Gleichzeitig wird auch deutlich, dass offensichtlich unterschiedliche Präferenzstrukturen die Ressourcenallokationen bei den aktuellen Finanzentscheidungen mit beeinflussen. Die Möglichkeit zu derart differierenden Angebotsstrukturen ist gegeben durch die eher allgemeinen Vorgaben für die quantitativen Angebotsstrukturen im SGB VIII. Ihre unterschiedliche „Füllung" durch die jeweiligen Ausführungsgesetze der Länder bzw. die kommunalen Entscheidungen zeigt, dass ein bundesweiter Konsens über die gewünschten Angebotsstrukturen nicht besteht. Die Argumentation, dass die (kommunalen) Finanzmittel für einen weiteren Ausbau der Angebotsstrukturen in Westdeutschland nicht ausreichend seien, überzeugt nur bedingt. Die ostdeutsche Situation zeigt doch – bei mindestens ebenso angespannten öffentlichen Haushalten – dass die politischen Interessen- und Machtstrukturen zu anderen Allokationsentscheidungen für Kindertageseinrichtungen führen (können). Es ist zudem zu erwähnen, dass die Allokationsentscheidungen der westlichen Bundesländer untereinander differieren, so umfasst der Rechtsan-

spruch auf einen Kindergartenplatz in Nordrhein-Westfalen sieben Stunden Betreuung pro Tag, in Niedersachsen hingegen nur vier Stunden.

Die Allokationsentscheidungen und die erzeugten Effekte sind also insgesamt ein Ergebnis der vagen nationalen Standards für Leistungen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. Auch die OECD kommt für die deutsche Situation zu dem Ergebnis, dass gegenwärtig zwischen den Bundesländern „erhebliche Unterschiede bestehen, was Qualität und Versorgung angeht. Ebenso unterscheiden sich die Finanzierungsvereinbarungen der einzelnen Länder, einschließlich der Höhe des Elternbeitrags. Langfristig erscheint eine solche Vielfalt inakzeptabel und nicht im Interesse der Kinder und Familien zu liegen. Die FBBE-Einrichtungen arbeiten nach unterschiedlichen Richtlinien und nach unterschiedlichen Bildungsplänen, wenn auch ein grober gemeinsamer Rahmen existiert. Wo man die Grenze zwischen Vielfalt und Standardisierung ziehen soll, ist eine schwierige Frage, doch die Untersuchergruppe sieht keinen Sinn darin, dass es so große Unterschiede bei der Verfügbarkeit von Angeboten über den Kindergarten hinaus, oder, im Bereich des Kindergartens, so unterschiedliche Standards bei grundlegenden strukturellen Fragen der Qualität, beispielsweise hinsichtlich der politischen Vorgaben, Gruppengröße, Betreuer-Kind-Relation und Fortbildung gibt" (OECD 2004, S. 53f.).

Die Allokationsentscheidungen, die im Rahmen der bestehenden Gesetzes- und Regelungsstrukturen getroffen werden, weisen – wie ausgeführt – bereits bundesländer- und durchaus kommunalspezifische Variationsbreiten auf. Aktuelle politische Bemühungen gehen in Richtung einer weiteren Vergrößerung der kommunalen Gestaltungsspielräume bei einem gleichzeitigen Abbau bundesweit gültiger Rahmenbedingungen. Eine mögliche Abschaffung des SGB VIII kommentiert die OECD folgendermaßen:

„Bei einer vollständigen Umsetzung würde dies nicht nur der Beteiligung des Bundes, sondern auch dem Beitrag der Länder ein Ende machen, mit bedauerlichen Konsequenzen für die Quantität und Qualität des Kinderbetreuungsangebots. Außerdem hätte die Herausnahme der Bundesebene den Effekt, dass die FBBE-Leistungen von derjenigen Regierungsebene abgekoppelt würden, die mit der Umsetzung der Rechte von Kindern als deutschen Staatsbürgern betraut ist, wobei man insbesondere jene Artikel der UNCRC (UN-Konvention über die Rechte des Kindes) im Sinn haben muss, die sich auf Gerechtigkeit für Kinder und Versorgung der Kinder einschließlich Betreuung, Bildung und Gesundheit beziehen. Ferner würde eine extreme Kommunalisierung es erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen, gemeinsame Rahmen für kleine Kinder in Deutschland zu schaffen, die Verbesserungen anstoßen und ein gewisses Maß an Gleichheit im ganzen Land gewährleisten würden. Die Untersuchergruppe befürwortet das Prinzip der lokalen Zuständigkeit für örtliche Betreuungsangebote, ist aber insgesamt der Ansicht, dass gerade frühkindliche Betreuungsangebote für die Zukunft eines Landes von großer Bedeutung sind, so dass es unbedingt der Mitwirkung von Bund und Ländern bedarf" (ebd., S. 54).

Über die Qualität der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland liegt kaum empirisches Material vor. Die Qualitätsmessungen von Tietze (Hrsg.) kommen für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Qualität der Einrichtungen im Durchschnitt nur mittelmäßig ist (Tietze 1998). Dabei gilt auch, dass

Qualitätsmessungen ein spezifisches Verständnis von Qualität zugrunde liegt, das zunächst im Verhältnis zu anderen Qualitätskonzepten zu bewerten ist.

Der Bund hat nach dem SGB VIII keine Weisungs- oder Regelungsbefugnis für die Qualität der Kinderbetreuung, sondern lediglich eine Anregungsfunktion. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat ab 1999 für die Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen die Nationale Qualitätsinitiative (NQI) initiiert. In drei Jahren wurden Kriterien und Konzepte für die Qualität von Krippen-, Kindergarten- und Schulkindbetreuung entwickelt (Fthenakis u.a. 2003; Preissing 2003; Strätz u.a. 2003; Tietze/Viernickel 2002). In einer zweiten Phase sollen nun die vorgelegten Konzepte durch Qualifizierungsmaßnahmen für das pädagogische Personal in Kindertageseinrichtungen in die Breite umgesetzt werden.

Auf Länderebene haben im Bereich der Qualitätsentwicklung alle 16 Bundesländer Bildungsprogramme oder -vereinbarungen vorgelegt (für einen Überblick siehe Diskowski 2004b, 2004c). Auf Jugendministerkonferenz- und Kultusministerkonferenz-Ebene haben sich zudem die Länder auf einen gemeinsamen Orientierungsrahmen geeinigt (Jugendministerkonferenz/Kultusministerkonferenz [JMK/KMK] 2004). Die Länder haben dabei einen unterschiedlichen Verbindlichkeitscharakter für die Umsetzung dieser Pläne (vgl. Henry-Huthmacher 2004, S. 5), vor allem aber besteht wenig Transparenz darüber, wie die Länder die Umsetzung der Bildungspläne durch entsprechende Maßnahmen, d.h. auch Ressourcenallokation, unterstützen.

Bei der Qualitätsentwicklung ist zudem die Rolle der freien Träger(verbände) nicht zu vernachlässigen. Insbesondere die freien Trägerverbände auf Bundesebene haben alle weitgehend Qualitätshandbücher vorgelegt, die je nach Trägerstruktur unterschiedlichen Verbindlichkeitscharakter haben (vgl. beispielsweise KTK-Gütesiegel [KTK-Bundesverband e.V. 2004]). Grundsätzlich sind die Träger deshalb als zentrale Akteure einzuschätzen, die grundlegende Impulse für die Qualitätsentwicklung von Kindertageseinrichtungen gegeben haben.

Befürworter von nachfrageorientierten Finanzierungsansätzen bemängeln bei den aktuell eingesetzten Mechanismen für die Ressourcenallokation die ungenügende Nachfragemacht von Eltern. Nach ihrer Einschätzung sollen die Präferenzen der Eltern sowohl für die quantitativen als auch die qualitativen Angebotsstrukturen stärker den bedarfsgerechten Ausbau mitbestimmen. Damit wird in den nachfrageorientierten Finanzierungsansätzen angenommen, dass die Ausübung der Konsumentensouveränität von Eltern zu einer erhöhten Bedarfsgerechtigkeit und zu einer Qualitätssteigerung führt – indem beispielsweise durch das Auswahlverhalten der Eltern Wettbewerbsprozesse zwischen den Einrichtungen ausgelöst werden, die entsprechende Entwicklungs- bzw. Reformprozesse initiieren.

Grundsätzlich ist hervorzuheben, dass das Wunsch- und Wahlrecht von Eltern (§ 5 SGB VIII) eine wichtige Regelung für die Entscheidungsmöglichkeiten von Eltern bei der Wahl einer Kindertageseinrichtung darstellt. Gleichzeitig ist auch die Einschätzung des DJI Kinderpanels ernst zu nehmen, dass ein

„Mitspracherecht bei der Wahl des Kindergartens (...) durchaus nicht gang und gebe ...“ (ist) (DJI Kinderpanel o. J., S. 11). Damit ist generell anzuregen, die Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts von Eltern zu unterstützen. Gleichzeitig ist allerdings auch zu prüfen, ob durch Elternnachfrage tatsächlich Reformprozesse beim Ausbau der Qualität und der Betreuungsstrukturen erzielt werden können.

Generell wird hier die Einschätzung vertreten, dass die Komplexität der damit verbundenen Prozesse systematisch unterschätzt wird. Auch im Gutachten „Auf den Anfang kommt es an!“ kommen die Autoren zu dem Ergebnis: „Dass sich allein durch die Nachfragemacht der Eltern und die Wettbewerbsprozesse zwischen den Einrichtungen Bildungs- und Erziehungsqualität heraus kristallisieren wird, ist ein Trugschluss“ (BMFSFJ 2003, S. 310). Zunächst kommen mehrere Studien zu dem Ergebnis, dass Eltern die Bildungs- und pädagogische Qualität von Einrichtungen, die ihr Kind schon lange besucht, systematisch überschätzen (ebd., S. 88). Zum anderen dürfen die zeitlichen Betreuungswünsche der Eltern nicht einziger Maßstab der Angebotsgestaltung sein; im Vordergrund müssen der elementare Bildungsauftrag und der individuelle Förderbedarf des Kindes stehen (ebd., S. 310).

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Träger nach den gegenwärtigen Regelungen ihre Angebote nicht einfach „nach Lust und Laune“ bereitstellen können. Vielmehr sind die Angebote Teil der Jugendhilfeplanung (SGB VIII), so dass sie auf die kommunale Jugendhilfeplanung abgestimmt werden müssen, zumal eine öffentliche Bezuschussung nur für genehmigte Angebotsstrukturen erfolgt. Die quantitativen Angebotsstrukturen sind nicht in erster Linie Ergebnis der Anbieter-, d.h. Trägerentscheidungen, sondern sie sind als Ergebnis komplexer Entscheidungs- und auch Aushandlungsprozesse auf der Ebene des Bundesland und der Kommune einzustufen.

Nach wie vor ist die Ausübung der individuellen Nachfrage der Eltern in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Eine empirische Grundlage für eine verlässliche Beschreibung fehlt. Allerdings können hier Alltagserkenntnisse benannt werden. So ist es beispielsweise in Niedersachsen und auch Nordrhein-Westfalen den Eltern möglich, in einer Kindertageseinrichtung ihrer Wahl in ihrer Kommune einen Platz nachzufragen. Den Eltern wird damit die Ausübung ihres Wunsch- und Wahlrechtes ermöglicht (§ 5 SGB VIII). In diesen Kommunen bestehen demnach auch bei Subventionsfinanzierung bereits „kommunale Märkte von Kindertageseinrichtungen“. Eltern informieren sich über den „Ruf“ einer Kindertageseinrichtung und bilden sich in Gesprächen mit anderen Eltern eine Meinung von den jeweiligen Einrichtungen. Sie sind damit aus der Perspektive der Träger in einem Markt Nachfrager. Inwieweit den Eltern bewusst ist, dass sie durch ihre Wahl Einfluss auf die Landschaft der Kindertageseinrichtungen in ihrer Kommune ausüben können, ist unklar. Denn insbesondere in Zeiten zurückgehender Kinderzahlen hat das Elternwahlverhalten für die Träger auch dann Auswirkungen, wenn Subventionsfinanzierung praktiziert wird. Da eine öffentliche Bezuschussung oftmals an die Mindestbelegung einer Gruppe gekoppelt ist

(Diskowski 2004a), besteht bei den vorhandenen Finanzierungsregelungen für die Träger ein (hoher) Anreiz, die Belegung der Plätze zu erreichen. Denn eine Unterbelegung hat zur Folge, dass keine Zuschüsse für die gesamte Gruppe mehr gezahlt werden. Leider liegen keine empirischen Daten über die Effekte dieser Regelung vor, aber insbesondere in Zeiten rückläufiger Kinderzahlen wäre dies von großem Interesse.

Vor diesem Hintergrund kann deshalb nicht argumentiert werden, dass bei den praktizierten Finanzierungsansätzen keine Wettbewerbsbeziehungen zwischen Kindertageseinrichtungen bzw. Trägern entstehen, da sich diese im Zuge der zurückgehenden Kinderzahlen eher noch verstärken werden.

Die konkreten Angebotsstrukturen sind demnach auch Ergebnis der Haltungen der Träger, gleichzeitig ist aber hervorzuheben, dass die fehlenden Finanzmittel eine Realisierung von erweiterten Angebotsstrukturen verhindern können. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die gesellschaftliche Nachfrage, die im SGB VIII festgelegt ist, lediglich einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz festgeschrieben hat, nicht jedoch den zeitlichen Umfang. Ein weiteres Problem der Diskussion über die Bedarfsdeckung der Elternwünsche besteht darin, dass aktuell zu befürchten ist, dass primär die Elternbedarfe hinsichtlich der Betreuungszeiten im Vordergrund stehen, dass aber die Qualitätsansprüche von Eltern und Fachpraxis eher nachrangig werden. Hier wird argumentiert, dass die Einschätzung der Träger als Hauptverantwortliche für eine unzureichende Deckung der Bedarfe der Eltern nicht angemessen ist.

Insgesamt ist nachdrücklich zu hinterfragen, ob die Konzeption „Nachfrageorientierung" tatsächlich die geeignete Form ist, um die Bedürfnisse von Eltern in die Kindertageseinrichtung einzubringen und nicht stattdessen aktivere Formen der Zusammenarbeit mit Eltern anzustreben sind, indem Elterninteresse durch Partizipation und Austausch Eingang in den Alltag der Kindertageseinrichtungen findet. Die Umsetzung einer Kundenbeziehung entlässt Eltern hingegen eher in die Rolle der „Konsumenten".

An dieser Stelle drängt sich die Befürchtung auf, dass die Subjektfinanzierung ein Instrument sein könnte, das die quantitativen Bedarfe der Eltern in den Vordergrund stellt und bei gleich bleibenden Mitteln diese Bedarfe zu ungunsten der qualitativ-fachlichen Ansprüche umgesetzt werden könnten.

Ein weiterer, häufig formulierter Kritikpunkt der angebotsorientierten Finanzierung betrifft die Qualitätsentwicklung, für die ein Träger bei dieser Steuerungsform keine Anreize habe. Grundsätzlich sind die freien Träger gemeinnützig und nicht gewinnorientiert. Sie arbeiten werteorientiert, allerdings haben sie ein hohes Bestandsinteresse ihrer Organisation und insofern eine organisationsegoistische Perspektive. Allerdings wird mit der Unterstellung, dass keine Qualität durch Träger initiiert wird, ignoriert, dass inzwischen alle größeren Trägerverbände Qualitätshandbücher entwickelt haben und damit bedeutsame Schritte für die Qualitätsentwicklung unternommen haben (vgl. z.B. KTK-Bundesverband e. V. 2004; BETA/DQF 2002). Grundsätzlich fehlen Untersuchungen, die Auskunft darüber geben, was Motive für

Einrichtungen sind, Qualitätsentwicklung zu verfolgen. Bei den Befürwortern der subjektorientierten Finanzierung werden finanzielle Zwänge als förderliches Instrument zur Qualitätsentwicklung eingestuft. So sollen „gute" Einrichtungen z. B. höhere Zuschüsse erhalten. Damit wird allerdings vernachlässigt, welche Voraussetzungen und Bedingungen für Einrichtungen gegeben sein müssen, damit sie Qualitätsentwicklung durchführen können.

Insbesondere für Westdeutschland sind nach wie vor unzureichende bedarfsorientierte Angebotsstrukturen zu bemängeln. Das Geflecht der Einflussnahme auf die entstehenden Angebotsstrukturen ist sehr komplex und bislang noch nicht ausreichend beschrieben und analysiert, um es für Veränderungsprozesse zugänglich zu machen.

Distribution

In Deutschland stehen die Bildungschancen, die Kindertageseinrichtungen ermöglichen können, nicht allen Kindern zur Verfügung. Für das Jahr 2001 galt: In den westlichen Bundesländern besuchen nur gut 5% der Kinder unter drei Jahren eine Kindertageseinrichtung, während es in den östlichen Bundesländern mehr als 36% sind. Von Kindern zwischen dem dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt besuchen in den westlichen Bundesländern ca. 80% und in den östlichen Bundesländern fast 88% eine Einrichtung.

Mit Blick auf die einzelnen Altersgruppen zeigt sich, dass nur knapp 54% der Dreijährigen in westlichen Bundesländern eine Kindertageseinrichtung besuchen, im Gegensatz zu ca. 88% in den östlichen Bundesländern. Mit zunehmendem Alter gleichen sich die Besuchsquoten weitgehend an (BMBF 2004, S. 143). Nach vorliegenden Daten wird davon ausgegangen, dass 25% der Kinder mit Migrationshintergrund im Alter von 3 bis 8 Jahren keinen Kindergarten besuchen. Auch von den deutschen Kindern im Alter von 3 bis 8 Jahren besuchen fast 19% keinen Kindergarten (ebd., S. 149).

Diese Besuchsquoten sind zu beurteilen unter Berücksichtigung der Erkenntnisse, welche Effekte diese Besuche für die Entwicklung der Eltern haben. Kinder, die keine Kindertageseinrichtung oder diese nur ca. ein Jahr lang besuchen, leben zu einem hohen Prozentsatz in sozioökonomisch benachteiligten Familien (Bos u. a. 2003, S. 129).

Untersuchungen zeigen, dass Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien signifikant bessere Schulleistungen erreichen können, wenn sie einen Kindergarten besucht haben. IGLU belegt für Deutschland, dass die Leistungen von Grundschulkindern mit einer längeren Kindergartenzeit im Bereich Lesekompetenz, Mathematik, Naturwissenschaften und Orthographie besser sind (ebd., S. 129).

Dieser Gesamtblick auf die Situation von Kindern in Deutschland zeigt, dass die Zugangschancen zu Kindertageseinrichtungen als Bildungseinrichtungen und damit auch das Ziel der Chancengerechtigkeit nur bedingt für alle Kinder realisiert sind. Insbesondere die soziale und kulturelle Herkunft ist eine ernst zu nehmende Barriere.

An dieser Praxis ist insbesondere zu kritisieren, dass die Bildungschancen der Kinder auch aus gesellschaftlicher Perspektive von den Eltern abhängig gemacht werden, die Rechte der Kinder werden damit ignoriert. Damit können familiäre Benachteiligungen nicht durch gesellschaftliche Interventionen kompensiert werden, sondern sie werden vielmehr verstärkt. Dieser Mechanismus stabilisiert die bereits bestehende Problematik, dass Bildung in Deutschland sehr stark von sozialer Herkunft abhängig ist.

Effiziente Ressourcennutzung

Eine Beurteilung des Bereichs der Kindertageseinrichtungen nach dem Kriterium der effizienten Ressourcennutzung wirft zunächst die Frage nach der empirischen Basis für die Bearbeitung dieses Themas auf. Der lange beklagte Mangel über die unbefriedigende Datenlage zu den Kosten von Kindertageseinrichtungen (Bock/Timmermann 2000) wird zwar langsam aufgehoben (vgl. z. B. Schilling 2004). Dabei gilt aber, dass dies im betriebswirtschaftlichen Sinne Ausgaben sind und nicht Kostenstrukturen, die für die „Herstellung" einer spezifischen Leistung entstehen.

Darüber hinaus ist zu fragen, welche „Outputs" für Effizienzbetrachtungen im Bereich Kindertageseinrichtungen verwendet werden könnten. Insgesamt wird deshalb hier behauptet, dass für Effizienzbeurteilungen des Systems der Kindertageseinrichtungen eine fundierte Datenbasis noch herzustellen ist.

Die häufig formulierte Einschätzung der mangelnden Effizienz des Systems scheint vor allem darin begründet zu sein, dass mit den vorhandenen Mitteln die quantitative Nachfrage nicht erfüllt wird. Dabei wird die Frage der Qualität häufig ausgeklammert. Durch Effizienzsteigerungen sollen Mittel freigesetzt werden, die dann für den quantitativen Ausbau eingesetzt werden können. Dabei wird nicht die Frage gestellt, ob es auf diese Weise zu einem Qualitätsabbau der bestehenden Leistungen sowie zu einer schlechteren Qualität der neuen Angebote kommt. Die Frage der Unterinvestition des Bereichs wird an dieser Stelle nicht gestellt.

„Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und das – im internationalen Vergleich – geringe Gewicht der öffentlichen Bildungsaufgaben gefährdet die Umsetzung intendierter Reformen des Bildungssystems. Umso wichtiger sind ein zielführender, effektiver Mitteleinsatz und ein optimierender Umgang mit den verfügbaren Ressourcen" (Avenarius u. a. o.J., S. 4).

Eine aussagekräftige Beurteilung der Effizienz des Mitteleinsatzes auf der Ebene der einzelnen Einrichtungen ist mangels entsprechenden empirischen Materials nicht möglich. Für die öffentlichen und freien Träger kommt hier zum Tragen, dass sie wenig Interesse haben, entsprechende Daten, die Effizienzanalysen ermöglichen, zu veröffentlichen bzw. zum Teil verfügen sie auch (noch) nicht über solche Daten. Auf der Makroebene der Kindertageseinrichtungen kann mit dem Ergebnis, dass für jeden investierten Euro bis zu

vier Euro Ertrag erzielt werden können[6], zumindest gezeigt werden, dass insofern ein effizienter Mitteleinsatz vorgenommen wurde, da ein positiver Ertrag zu verzeichnen ist.

Generell ist für eine Effizienzbetrachtung des Bereichs Kindertageseinrichtungen zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Ebenen (Einrichtung/Träger/Kommune/Land/Volkswirtschaft) sowie unterschiedliche Leistungsbereiche (z. B. Verwaltung, pädagogische Qualität, Betreuungszeit) theoretisch unter Effizienzgesichtspunkten betrachtet werden können. In einer Situation unzureichender Finanzmittel ist dann auf die Gefahr hinzuweisen, dass die Effizienz einzelne Leistungsbereiche, z. B. die Betreuung, in den Vordergrund stellt und hingegen der Leistungsbereich pädagogische Qualität nachrangig behandelt wird. Bei einer solchen isolierten Betrachtungsweise der Teilleistungen von Kindertageseinrichtungen wird die Trias von Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindertageseinrichtungen vernachlässigt, so dass die Frage zu stellen ist, auf welche Funktionen Einrichtungen reduziert werden. Insbesondere ist zu fragen, ob der Nutzen für die Kinder als zentrale Zielsetzung Priorität hat oder nicht. Dabei ist der Hinweis von Cleveland und Krashinsky (2004, S. 20f.) richtungsleitend, dass sich die Erträge für Kinder mit steigendem Qualitätsniveau des Angebots erhöhen und zwar ohne erkennbare Grenzen.

Hieraus kann die Hypothese abgeleitet werden, dass ein effizienter Mitteleinsatz nicht unbedingt gleichzusetzen ist mit positiven Wirkungen auf die Entwicklung der Kinder. Für den Schulbereich verweist Weiß auf Erfahrungen, dass durch die dezentrale Ressourcenverantwortung auf der einzelnen Schulebene Finanzmittel eingespart werden konnten (Weiß 2002a, S. 24). Gleichzeitig geben die Ergebnisse weiterer Studien eher Anlass zu Zweifeln, dass durch Dezentralisierung positive Effekte bei den Leistungen der Schülerinnen und Schüler erzielt werden (ebd., S. 25f.).

Auf diesem Hintergrund ist generell die Frage aufzuwerfen, ob und wie das Kriterium der effizienten Ressourcennutzung angemessen ist. Entscheidend ist dabei vor allem die Zielsetzung, die mit einem effizienten Mitteleinsatz erreicht werden soll.

Die vorgenommene Betrachtung des Bereichs Kindertageseinrichtungen mit Hilfe der Kriterien Allokation, Distribution und Effizienz des Mitteleinsatzes ist als ein erster Einstieg zu bewerten. Ein nächster Schritt muss darin bestehen, ein systematisches Indikatorensystem abzuleiten, auf dessen Grundlage Allokation, Distribution und Effizienz detailliert beschreibbar werden. Gleichwohl sollte aus den Ausführungen deutlich geworden sein, dass Zielkonflikte zwischen den drei Bereichen bestehen, die Zielentscheidungen erfordern.

[6] Für Kindertageseinrichtungen, die die Erwerbstätigkeit von Müttern im Jahr 1999 in Westdeutschland ermöglichten.

8 Von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung – Aufbruch in die Zukunft oder doch nur alte Zöpfe?

8.1 Impressionen zur Subjektförderung

Die aktuelle (theoretische) Finanzierungsdiskussion konzentriert sich nach wie vor hartnäckig auf eine polarisierende Einschätzung der Objekt- und Subjektfinanzierung. Deshalb wird in einer zielorientierten Perspektive herausgearbeitet, welche Steuerungswirkungen von diesen beiden Ansätzen erwartet und wie diese Wirkungen eingeschätzt werden können.

Nachfolgend werden zunächst noch einmal zentrale Gestaltungsprämissen der beiden Finanzierungsprinzipien dargestellt und eingeschätzt. Subjektfinanzierung impliziert, dass die gezahlte Dienstleistung tatsächlich exklusiv durch die „zahlende" Person und den abgegebenen Gutschein in Anspruch genommen werden kann. Faktisch wird damit vernachlässigt, dass die Gesamtfinanzierung einer Einrichtung auf der Annahme beruht, dass mehrere Kinder die Leistung in Anspruch nehmen. Denn nur durch die „Einnahme" von mehreren Gutscheinen können die Aufwendungen für die Leistungserbringung gedeckt werden. Dies bedeutet, dass zu kalkulieren ist, wie viele Kinder mindestens betreut werden müssen, damit die Fixkosten abgedeckt sind, d.h. jene Kosten, die unabhängig von der Zahl der Kinder entstehen.

Diskowski weist darauf hin, dass diese fehlende Berücksichtigung von Fixkosten bei der subjektbezogenen Finanzierung durch die Herausrechnung von Sachkostenanteilen aus der Platzfinanzierung ausgeglichen wird (Diskowski 2004a, S. 60). Damit würde allerdings auch eine Grundintention der Subjektfinanzierung aufgeweicht.

Die Effekte der Subjektfinanzierung in Zeiten zurückgehender Kinderzahlen sind bislang nicht empirisch untersucht worden. Deshalb müssen Überlegungen hierzu auf der hypothetischen Ebene verbleiben. Ein Aspekt der noch nicht empirisch belegt ist, weist darauf hin, dass unsichere Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten zu erwarten sind und deshalb auch eine Kontinuität der Beziehungen zwischen Kind und Erzieherin zumindest gefährdet sein kann.

In der Diskussion über das Pro und Kontra der Subjektfinanzierung ist dezidiert nach den Interessenlagen der Akteure zu fragen. Die öffentliche Hand, die die Zuschüsse zahlt, muss bei dieser Finanzierungsform tatsächlich nur die beanspruchten Plätze finanzieren. Damit abstrahiert sie von der Art der Leistungserbringung (in der Gruppe und mit entsprechenden Fixkosten), bzw. Faktoren wie Gruppenkonstanz oder Kontinuität der Bezugspersonen werden zu nachrangigen Faktoren. Man kann deshalb zu der Einschätzung gelangen, dass Probleme auf die Einrichtungsebene verlagert werden.

Die Nachfrageorientierung wird hier als ein Beispiel für einen inhaltsleeren technokratischen Ansatz eingeschätzt, da lediglich ein Handlungsrahmen für individuelle Qualitätsnachfrage vorgegeben wird. Offen bleibt, welche Qualitäten von Eltern nachgefragt werden und in welchem Ausmaß diese Qualitätsansprüche tatsächlich erfüllt werden.

Wenn ein Gutscheinsystem durch ein Gütesiegelsystem oder durch allgemeingültige Qualitätsstandards ergänzt wird und damit das Ziel der sozialen Kohäsion verfolgt wird, ist gleichzeitig zu fragen, was durch den Mechanismus der Nachfrage der Eltern gesteuert werden soll. Mit Blick auf die Rolle der Eltern ist darüber hinaus grundsätzlich zu prüfen, ob Eltern tatsächlich „Konsumenten" und nicht vielmehr aktive Partner in Kindertageseinrichtungen sein sollten.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, dass Cleveland und Krashinsky (2004, S. 41f.) zu der Einschätzung kommen, dass die Diskussion über nachfrage- und angebotsorientierte Finanzierung eher als eine verdeckte Auseinandersetzung über Qualität und Standards einzuschätzen ist. International stellen sie fest, dass in Systemen mit wenig öffentlichen Mitteln Eltern oft informelle Betreuungsarrangements nutzen, wenn sie arbeiten (dies trifft in Westdeutschland auf die Betreuungssituation für Kinder unter drei Jahren zu). Nachfrageorientierte Finanzierung ist damit eher niedrig, da diese billigere „Arrangements" fördert. Außerdem sind die nachfrageorientierten Zuschüsse oftmals so niedrig, dass Eltern die hohe Qualität, die Professionelle befürworten, nicht bezahlen können. Besonders wichtig ist die Einschätzung von Cleveland und Krashinsky, dass angebotsorientierte Bezuschussung meistens begrenzt ist auf Angebote, die Qualitätsstandards erfüllen bzw. über solche hinausgehen (ebd., S. 42).

Zur deutschen Debatte besteht insofern ein Unterschied als auch bei nachfrageorientierten Konzepten spezifische Elemente der Strukturqualität festgelegt sind. Zu fragen ist allerdings, ob ein langsamer Abbau der Qualität leichter möglich ist, wenn Eltern als Nachfrager „scheinbar" die Qualität bestimmen. So sind in Hamburg bereits erhebliche Verschlechterungen der Personalausstattung festzustellen, da der quantitative Ausbau Priorität vor dem qualitativen Ausbau hat (vgl. Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten 2005, S. 17).

In der Konsequenz würde dies bedeuten, dass mittelfristig eher ein Absinken der Qualität stattfinden könnte. Den Eltern wird psychologisch suggeriert, dass sie die Qualität mitbestimmen, faktisch sinkt jedoch die Qualität, die sie einkaufen, ohne dass sie dies merken, da sie die Qualität nur bedingt einschätzen können.

Insgesamt sei darauf hingewiesen, dass die Aufmerksamkeit, die das Finanzierungskonzept der Bildungsgutscheine derzeit in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion findet „(...) in auffallendem Kontrast zu der äußerst schmalen Basis empirischer Befunde (steht). Überzeugende Befunde dafür, dass von der Einführung von Bildungsgutscheinen substantielle Effi-

zienzverbesserungen zu erwarten sind, stehen bislang aus" (Weiß 2002a, S. 22f.).

8.2 Gutscheinsysteme

In diesem Kapitel werden die Grundelemente der sogenannten Gutscheinsysteme betrachtet und eingeschätzt, um die Debatte der Subjektfinanzierung mit Hilfe eines Instruments dem Leser bzw. der Leserin vorzustellen. Als Unterstützung für die Orientierung des Lesers bzw. der Leserin wird in Tabelle 2 eine Übersicht über „das" Gutscheinsystem sowie das Gutscheinsystem mit Gütesiegel von Spieß und Tietze (2001) gegeben.

Der Gutschein ist ein marktorientiertes Instrument, bei dem der Staat – gleichwohl in unterschiedlichem Ausmaß – subsidiäre Aufgaben wahrnimmt. In Deutschland wird der Gutschein gegenwärtig für verschiedene Bildungsbereiche sowie in unterschiedlichen Varianten als Steuerungsinstrument diskutiert. Für Kindertageseinrichtungen haben Spieß und Tietze ein Gütesiegelsystem vorgeschlagen, das die Wettbewerbselemente der Subjektfinanzierung (Gutscheine) sowohl für die Zuteilung von Finanzmitteln als auch für die Qualitätssicherung nutzt (Spieß/Tietze 2001).

Grundidee aller Gutscheinmodelle ist, dass Eltern die jeweilige Einrichtung, die ihr Kind besuchen soll, frei auswählen können. Erstaunlich ist, dass das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern, das im § 5 SGB VIII verankert ist, in diesem Zusammenhang selten Erwähnung findet. Eine Stärkung der Ausübung dieses Wahlrechts ist nun im Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) verankert, da der Finanzausgleich zwischen Kommunen gewährleistet werden muss und somit Eltern auch die Möglichkeit haben, über die Wohnkommune hinaus einen Platz in einer Kindertageseinrichtung in Anspruch nehmen zu können (KICK 2005).

Allerdings konnte man in der Vergangenheit beobachten, dass Eltern die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts nicht ermöglicht wurde. Gleichwohl ist damit nicht zwangsläufig ein Pro-Argument für Gutscheine gegeben, vielmehr wäre zunächst die Umsetzung des bestehenden Anspruchs zu gewährleisten.

Entscheidend für eine Betrachtung der Steuerungseffekte von Gutscheinen ist, dass es „den" Gutschein nicht gibt, sondern sehr unterschiedliche Gestaltungsformen vorzufinden sind. Deshalb sind nur sehr allgemeine Aussagen zu den Wirkungen von Gutscheinen möglich, da die Ausgestaltung von Gutscheinen differiert und damit auch die Steuerungseffekte variieren. Zur Systematisierung wesentlicher Steuerungsbereiche von Gutscheinen sollen hier drei Dimensionen von Levin (2001) näher betrachtet werden: Finanzierung, Regulation, Information.

Tabelle 2: Finanzierung von Kindertageseinrichtungen nach Gutscheinmodellen

	Gutscheinmodell (Klassische Subjektfinanzierung)	**Gutscheinmodell mit Gütesiegelsystem (Spieß/Tietze) (Diskussionsmodell)**
Ziele	▪ Elternnachfrage führt zu Wettbewerb zwischen Anbietern und damit zu einem nachfrageorientierten Angebot (Quantität/Qualität). ▪ Optimale Ressourcenallokation (effizient und breites Angebot) ▪ Staatliche und private Anbieter im Wettbewerb ▪ Marktsteuerung über Preismechanismus	▪ Nachfrageorientierte Angebotsgestaltung ▪ Effizienz-, Effektivitäts- und Qualitätsverbesserung durch Wettbewerbsbeziehungen zwischen den Einrichtungen ▪ Wirtschaftlichkeit im Sinne der Betriebswirtschaft ▪ Unabhängige Qualitätskontrolle (Gütesiegelsystem) bietet Eltern Infos über unterschiedliche Qualitäten (abgestuftes Bewertungsverfahren). ▪ Zulassung von privatwirtschaftlichen Anbietern ▪ Marktorientierte Steuerung
Funktionsweisen	Steuerungswirkungen von Gutscheinsystemen sind abhängig von Gestaltungselementen. Differenzierende Betrachtung durch drei Analysedimensionen: ▪ **Finanzierung des Gutscheins:** ▪ Vollständige staatliche Finanzierung ▪ Staatliche Finanzierung mit Option zur Erhöhung des Nennwertes durch (Eltern)Eigenanteil (Add-On Vouchers) ▪ **Regulation des Gutscheins:** Gutscheinberechtigte Einrichtungen sind an die Umsetzung z. B. von Curricula gebunden (Outputfinanzierung) ▪ Einzelinstitutionelle Bestimmung von Qualitäts- und Bildungsinhalten (Inputfinanzierung) ▪ **Information über Gutschein:** ▪ Informationsangebote für Nachfrager/Eltern zur Ausübung der Konsumentensouveränität ▪ Zielgruppenspezifität der Informationen: z. B. bildungsferne und nicht-deutschsprachige Eltern	▪ Marktorientierte Steuerungsinstrumente gekoppelt mit staatlich definierten Qualitätsstandards ▪ Nennwert der Gutscheine: Durchschnittskosten eines Platzes ▪ Informationsmängel der Nachfrager werden durch Gütesiegel aufgehoben ▪ Eingeschränkte Outputfinanzierung, da eine Spannbreite von Outputs akzeptiert ist
Allokation **a) quantitativ** **b) qualitativ** **c) Wahlrecht der Eltern**	a) Quantitatives Angebot wird ggf. zu Ungunsten der Qualität ausgebaut. b) Qualität abhängig von individuellen Ansprüchen der Einrichtungen bzw. öffentlichen Standards, deren Erfüllung an Bezuschussung gekoppelt ist, große Qualitätsdifferenzen. c) Wahlrecht der Eltern wird primär ggf. durch Marktintransparenz und Transportprobleme eingeschränkt. Zudem wird Anspruch an Sozialraumorientierung von Kindertageseinrichtungen gegebenenfalls aufgegeben, da Eltern in ihrer Wahl nicht länger räumlich eingeschränkt sind.	a) Nachfragbare qualitative Angebotsstruktur ist vom Nennwert/Berechtigungswert eines Gutscheins abhängig. b) Qualitätsdifferenzen bestehen gegebenenfalls weiter, da bei Platzmangel Einrichtungen evtl. nur geringe Anreize zur Qualitätsentwicklung haben. c) Ausübung des Elternwahlrechts unsicher: Transport der Kinder; Informationsdifferenzen. Begrenzte Angebote von Einrichtungen mit höchster Qualität.

Distribution	**Finanzierung:** ▪ Bei Add-on Gutscheinen: Stabilisierung/Erweiterung von Ungleichheiten bei Bildungspartizipation **Regulation des Gutscheins:** ▪ Förderung sozialer Kohäsion bis zu Partikularisierung der Gesellschaft (individuelle Bildungspräferenzen) **Information über Gutschein:** ▪ Wenn keine zielgruppenspezifischen Informationen, dann Benachteiligung bildungsferner Schichten Fazit: ▪ Hoher Stellenwert der individuellen Nachfragepräferenz führt gegebenenfalls zu einer diversifizierten Bildungsnachfrage unterhalb der gesellschaftlich notwendigen und wünschbaren. ▪ Rationale Entscheidungsfähigkeit der Nachfrager ist abhängig von umfassenden, zielgruppenspezifisch aufbereiteten Informationen (hohe Kosten). ▪ Verringerung sozialer Kohäsion, wenn keine gemeinsamen Qualitäts- und Bildungsansprüche festgelegt sind ▪ Verschlechterung der Chancengleichheit, wenn finanzstarke Familien den Nennwert der Gutscheine individuell erhöhen können.	▪ Distributionswirkungen sind u.a. abhängig von den Anreizwirkungen auf die Einrichtungen zur Einhaltung der Qualitätsstandards. Bei Platzmangel gegebenenfalls geringere Anreize bzw. zyklische Auswirkungen auf kontinuierliche Weiterentwicklung der Prozessqualität. Deshalb gegebenenfalls kurzfristige Qualitätsverbesserung im Sinne von Marketing. Effekte bislang empirisch nicht untersucht
Effizienz	**Betriebswirtschaftlich:** ▪ Wettbewerb stellt die Effizienz der einzelnen Einrichtung in den Vordergrund. **Volkswirtschaftlich:** ▪ Bei uneinheitlichen quantitativen/qualitativen Angebotsstrukturen führen negative externe Effekte zu suboptimaler Systemeffizienz. ▪ Kosten des Steuerungssystems sind bei Effizienzbeurteilungen zu berücksichtigen (Transaktionskosten) (Schätzungen für Gutscheinmodell im Schulbereich in USA: Erhöhung der Kosten um 25 %). ▪ Effizienzsteigerung: Risiko: Steigerung der quantitativen Effizienz zu ungunsten der qualitativen Effizienz. Ggf. Steigerung von Partial-Qualitäten, wenn kein verbindliches Qualitätsverständnis formuliert. ▪ Kosten für Bedarfserhebungen entfallen gegebenenfalls; gleichzeitig sind Bemessungsgrößen für die Kalkulation des erforderlichen Finanzvolumens notwendig.	**Betriebswirtschaftlich:** ▪ Steigerung der einzelbetrieblichen Effizienz gemessen an Zielvorgaben (Qualitätsdefinition ist entscheidend). **Volkswirtschaftlich:** ▪ Gesamteffizienz ist unklar. ▪ Gegebenenfalls zu hohe Transaktionskosten für Gutscheine, wenn psychologische Wirkung bei Eltern (Wahlfreiheit) im Vordergrund steht ▪ Kosten für Bedarfserhebungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung entfallen.

Dem Aspekt der Höhe des Nennwertes eines Gutscheins (Finanzierung) wird in der deutschen Diskussion bislang wenig Aufmerksamkeit gewidmet. International sind allerdings auch Modelle zu finden, in denen Gutscheine über einen spezifischen Geldwert, d.h. den Nennwert, ausgestellt werden. Darüber hinaus können die öffentlichen Zuschüsse für Gutscheine zum Teil durch individuelle Mittel aufgestockt werden (Add-on vouchers).

Levin geht davon aus, dass mögliche Chancengleichheitseffekte auch von der Höhe des Nennwertes bzw. von der Möglichkeit der Familien abhängig sind, den Nennwert selbst erhöhen zu können (Levin 2001, S. 99). Auch der Hamburger Kita-Gutschein ermöglicht Eltern grundsätzlich, dass sie den ihnen bewilligten Gutschein durch eigene Mittel aufstocken können, um so erweiterte Leistungen nutzen zu können (Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten 2005).

In Deutschland ist die Debatte primär durch eine Gutscheinart bestimmt, die die Bewilligung bzw. Nutzungsmöglichkeit definierter Leistungen bescheinigt. Bei dieser Gestaltungsvariante ist vor allem klärungsbedürftig, welche Angebotselemente Eltern durch die Gutscheinnachfrage beeinflussen bzw. steuern können.

Genau genommen handelt es sich bei Gutscheinen um die Offerierung von Wahlmöglichkeiten, aber nicht notwendigerweise um die Garantie der Nutzung eines Angebots. So verfügen Einrichtungen über begrenzte Kapazitäten, die zumindest kurzfristig nicht beliebig erweitert werden können. Dies bedeutet, dass Eltern gegebenenfalls auf andere Einrichtungen ausweichen müssen, wenn sie einen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen wollen und somit ihre Präferenzen nur bedingt erfüllt werden.

Grundsätzlich besteht für die Gestaltung des Bildungssystems, d.h. auch von Kindertageseinrichtungen, und der Finanzierung das Dilemma, dass Eltern den Wunsch und auch das Recht haben, Erfahrungsräume, Werte usw. zu wählen, die ihre Kinder erleben sollen. Gleichzeitig hat eine demokratische Gesellschaft ein Interesse, dass durch das Bildungssystem die zentralen politischen, ökonomischen und sozialen Werte und Institutionen durch gemeinsame Bildungserfahrungen reproduziert werden, auch um den sozialen Zusammenhalt zu unterstützen. Für die Entwicklung von Finanzierungskonzepten gilt deshalb, dass das Verhältnis von privaten und öffentlichen Interessen bzw. Zielen für das Bildungssegment zu klären ist. Und auch für das Gutscheinprinzip gilt, dass in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Gutscheins unterschiedliche Präferenzstrukturen (Individuum, Kommune, Gesellschaft) gefördert werden können.

Der Aspekt der Regulation wirft die Frage auf, ob die Steuerung über Gutscheine mit Bildungs- und Qualitätsstandards verbunden werden soll, die Einrichtungen erfüllen müssen, um öffentliche Gelder zu erhalten. Eine andere Variante ist, dass vollständig durch individuelle Präferenzen gesteuert wird. Festzuhalten bleibt, dass Gutscheine eine Brandbreite von Regulationsoptionen eröffnen, die wiederum zu einer Vielzahl von differierenden Effekten führen können.

Das Kriterium der Information hebt darauf ab, dass die Information der Konsumenten entscheidend für das Funktionieren eines Marktes ist. Auch Levin betont, dass Effizienz in Wettbewerbsmärkten umfassende Informationen erfordert, die für die Käufer und Verkäufer verfügbar sein müssen. Für den Bildungsbereich bedeutet dies, dass Familien über die verfügbaren Alternativen informiert werden sowie ihre pädagogischen Konsequenzen kennen müssen (Levin 2001, S. 99).

8.3 Ein Gutscheinmodell mit Gütesiegelsystem

Das vorgelegte Reformmodell von Spieß und Tietze[7] umfasst ein Gütesiegelsystem in Kombination mit einer Subjektfinanzierung über Betreuungsgutscheine. Mit Hilfe dieser Instrumente sollen Wettbewerbselemente bei der Zuteilung von Finanzmitteln und bei der Qualitätssicherung genutzt werden. Die Autoren erwarten sowohl Effizienz- als auch Effektivitätsgewinne gegenüber dem bisherigen System.

Das nachfrageorientierte Finanzierungsinstrument wird als Antwort auf verschiedene Trends gesehen. Nach Einschätzung der Autoren gewährleisten die bestehenden Strukturen der Bedarfsermittlung und der Finanzierung sowie die Strukturen der Qualitätsbestimmung und Qualitätssicherung nur sehr eingeschränkt das Ziel der Schaffung eines bedarfsorientierten Angebots.

Wesentliche Ursache für die unzureichende Bedarfsorientierung wird in den bestehenden Strukturen für die Planung und Finanzierung des Angebots gesehen. Kritisiert wird insbesondere die Qualität der Bedarfserhebungen, die nicht die Bedarfe der Eltern abbilden und generell in zu geringem Umfang durchgeführt würden. Diese mangelhaften Bedarfserhebungen werden von den Autoren als Ursache für den unzureichenden Umfang der öffentlichen Fördermittel interpretiert und die daraus resultierende „Objektförderung" bietet nach Meinung der Autoren für die Einrichtungen wenig Anreize, sich an dem tatsächlichen Bedarf der Nachfrager zu orientieren.

Als weitere Ursache für die geringe Bedarfserfüllung wird das begrenzte Finanzvolumen für Kindertageseinrichtungen auch unter Berücksichtigung der Prioritätensetzungen der öffentlichen Hand genannt. Als besonderes Problem werden die überwiegend kommunalisierten Finanzierungsverantwortlichkeiten eingestuft, die eine starke Abhängigkeit von den Entscheidungen und der Situation der Kommunen bedingen.

Kritisiert wird weiterhin, dass in Deutschland keine einheitlichen Qualitätsstandards festgesetzt sind, sondern diese Aufgabe von den Ländern wahrgenommen werden soll. In den letzten Jahren sind die Bestimmungen auf den Landesebenen kontinuierlich aufgehoben worden, so dass die Qualitätsfestlegungen zunehmend Aufgabe der Kommunen geworden sind. Zudem gibt es

[7] Nachfolgende Ausführungen beziehen sich, wenn nicht anders zitiert, auf Spieß/Tietze (2001).

keine bundesweit unabhängige Qualitätsmindestfestlegung bzw. -kontrolle. Als Ursache für die unzureichende Qualitätskontrolle wird die Rolle der Kommunen und Länder als Finanziers gesehen, die an hohen Qualitätsstandards kein Interesse haben, da sie meistens mit höheren Kosten verbunden sind.

Als Ansatzpunkt für Reformen werden strukturelle Veränderungen eingeschätzt, die an zwei Punkten ansetzen:

- Schaffung eines Systems, das eine unabhängige Qualitätskontrolle gewährleistet und Instrumente zur Verfügung stellt, so dass Eltern Informationen erhalten, um unterschiedliche Qualitäten beurteilen zu können.
- Neues System muss Finanzierungs- und Steuerungsmöglichkeiten enthalten, die für Anbieter Anreize schaffen, sich an den Bedarfen der Nachfrager zu orientieren, indem ein Wechsel von einer Objekt- zu einer Subjektförderung erfolgt.

Durch die vorgeschlagene Form der Subjektförderung in Gestalt von Gutscheinen soll Eltern Finanzierungsmacht für die Ausgestaltung des Angebots innerhalb eines staatlich vorgegebenen Regulierungsrahmens gegeben werden. Annahme ist, dass auf diese Weise die Detailsteuerung zentraler Weisungshierarchien bzw. die Steuerung durch öffentliche und freie Träger überflüssig wird. Die Autoren gehen davon aus, dass dieses System besser als das bestehende Finanzierungs- und Steuerungssystem ein bedarfsorientiertes Angebot bewirkt. Gleichzeitig verbleiben beim Staat wesentliche Aufgabenbereiche, so legt er die Höhe der öffentlichen Mittel fest, die vermittelt über die Gutscheine in dieses System fließen und steuert zudem auch den Ausbau der verschiedenen Betreuungsformen.

Die Gutscheine sollen allen Kindern im Krippen-, Kindergarten- und Hortalter zukommen und zudem zweckgebunden sein, d.h. nur bei nach bundesweit festgelegten Qualitätsmindeststandards lizenzierten Einrichtungen einlösbar sein. Bei diesem Prinzip sollen auch privatwirtschaftliche Anbieter Kindertageseinrichtungen betreiben können.

Der Nennwert der Gutscheine soll die gesamten Betriebs- und Investitionskosten eines Platzes abdecken und auch das Alter des Kindes berücksichtigen. Da die angestrebte Qualität auch die Kosten eines Platzes beeinflusst, müssen bei der Festlegung des Nennwertes auch die angestrebten Qualitätsstandards festgelegt sein. Der Wert eines Gutscheins soll zudem einkommensabhängig gestaffelt werden.

Zur Gewährleistung einer pädagogischen Mindestqualität soll das vorgeschlagene Gutscheinsystem mit einem System der Qualitätsmindestsicherung verknüpft werden. Vorgeschlagen wird hierfür ein Qualitätsgütesiegelsystem, das als neutrale Instanz mit der Vergabe von Gütesiegeln für die Qualität der Kindertageseinrichtungen beauftragt werden soll. Die Autoren befürworten eine differenzierte Beurteilung der Einrichtungen, indem eine Einrichtung je nach festgestellter Qualität eine unterschiedliche Zahl von Sternchen (1 bis 5)

erhält. Diese sollen für die Eltern die Qualität der Einrichtungen transparent machen.

Die Autoren verlangen weiterhin, dass der Bedarfsorientierung auch ein Ausbau der öffentlichen Mittel folgt, zum Beispiel durch die Umschichtung von Mitteln in den Kommunen. Auch die Finanzbeteiligung des Bundes muss neu überdacht werden, beispielsweise durch Umschichtungen bei familienpolitischen Leistungen.

Einschätzungen zum Gutscheinsystem mit Gütesiegel

Das vorgeschlagene System versteht sich als Reformansatz für die Bewältigung verschiedener Problemfelder im Bereich von Kindertageseinrichtungen wie z. B. unzureichender Bedarfserfüllung und mangelhafter Qualität. Auffällig ist, dass bei der vorgenommenen Problemanalyse die Ursachen fast ausschließlich im bestehenden Finanzierungssystem gesehen werden, gleichzeitig bleiben andere Ursachenfaktoren unberücksichtigt. Dies soll verdeutlicht werden anhand der unzureichenden Bedarfsplanung, die die Autoren auf die bestehenden Strukturen für die Planung und Finanzierung des Angebots zurückführen.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass im SGB VIII sehr differenzierte Vorgaben für eine sozialraumorientierte Bedarfsplanung mittels verschiedener methodischer Ansätze vorliegen. Tatsächlich wird in den Kommunen – wenn überhaupt Bedarfsermittlungen durchgeführt werden – in der Regel nur der quantitative Platzbedarf mittels einer Fortschreibung der demografischen Entwicklung erstellt, Zuwanderungen durch Neubaugebiete bleiben oftmals unberücksichtigt. Qualitative Erhebungen finden fast keine Berücksichtigung, z. B. Befragungen von Eltern.

Hervorzuheben ist, dass Kommunen oftmals den Auftrag nach dem SGB VIII, eine differenzierte Bedarfsermittlung durchführen zu müssen, nicht erfüllen. Dies ist möglicherweise auch auf mangelnde Kompetenzen vor Ort zurückzuführen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass Bedarfserhebungen eine Transparenz der tatsächlichen Elternbedarfe herstellen können, die oftmals politisch nicht gewollt ist. Darüber hinaus werden teilweise sehr umfangreiche Bedarfsermittlungen durchgeführt, deren Ergebnisse jedoch für politische Entscheidungsprozesse nicht berücksichtigt werden. Die unzureichende Erfüllung der Elternbedarfe kann deshalb auch als ungenügende Umsetzung des SGB VIII interpretiert werden. Die Bereitwilligkeit zur Umsetzung der Ergebnisse von Bedarfserhebungen scheint zudem an den nicht verfügbaren (nicht verfügbar gemachten) Ressourcen zu scheitern. Auch die Autoren des Gütesiegelmodells weisen darauf hin, dass die unzureichende Erfüllung der Bedarfe von Eltern auf mangelnde Finanzmittel zurückzuführen ist. Vor diesem Hintergrund überzeugt der Vorschlag, ein Gutscheinsystem zur Erfüllung der Elternbedarfe einzuführen, nur bedingt. Die Autoren benennen selbst das eigentliche Problem, dass bei unzureichenden Finanzmitteln nicht alle Bedarfe erfüllt werden können.

Im vorgeschlagenen System bestehen zudem Unklarheiten hinsichtlich der Qualitätsentwicklung. Denn Eltern sollen durch ihre Auswahlentscheidungen und die dadurch erwarteten Konkurrenzbeziehungen zwischen den Einrichtungen deren Qualitätsentwicklung forcieren. Gleichzeitig soll durch ein Gütesiegelsystem die Qualität der Einrichtungen beurteilt werden und den Eltern als Informationssystem für ihre Entscheidungen dienen. Auf diese Weise sollen Probleme, die die Qualitätsentscheidungen von Eltern bergen, gelöst werden. Eltern würden demnach nicht nach eigenen Qualitätskriterien steuernd in das System eingreifen, sondern vorgegebene Beurteilungen aufgreifen. Die Notwendigkeit des Gutscheins als Verwaltungsstruktur muss vor diesem Hintergrund in Frage gestellt werden. Zumal diese Steuerungsstruktur auch Transaktionskosten verursacht, welche wiederum bei einer Effizienzbeurteilung zu berücksichtigen sind.

Jene Eltern, die Plätze in den „besten" Kindertageseinrichtungen erhalten, verdrängen die übrigen Eltern auf die „schlechteren" Plätze. Inwieweit durch diese Prozesse tatsächlich Qualitätsverbesserungsprozesse bei den schlechteren Einrichtungen initiiert werden, ist unklar. Denn grundsätzlich bleibt die Frage, ob im vorgeschlagenen System bestehende Qualitätsunterschiede zwischen den Einrichtungen zwangsläufig Anlass für gezielte Qualitätsverbesserungsprozesse sein werden, solange die Anbieter ihre Plätze besetzen können.

Mit Blick auf die Distributionseffekte dieser Finanzierungsform wäre deshalb nach Meinung der Verfasserin der Zugang zu vergleichbaren Qualitäten der Kindertageseinrichtungen für alle Kinder in Deutschland nicht zwangsläufig gewährleistet und somit die Umsetzung von Chancengleichheit für alle Kinder in Deutschland mit hoher Unsicherheit belastet.

Besonders auffällig ist, dass zwar ein System der Evaluation der Qualitätsniveaus der Einrichtungen vorgeschlagen wird, dass aber bei der Verbesserung der Qualität ausschließlich auf die Eigenkräfte der Mitarbeiterinnen zur Qualitätsverbesserung gesetzt wird, die durch Marktkräfte mobilisiert werden sollen bzw. gegebenenfalls die Träger in die Pflicht genommen werden. Im bestehenden System, das auf Subsidiarität aufbaut, mag dies konsequent sein. Gleichwohl ist zu fragen, ob diese Impulse für einen Qualitätsentwicklungsprozess angesichts der Komplexität des Konstrukts Qualität angemessen und ausreichend sind. Hilfreich erscheint es, darüber nachzudenken, welche Unterstützungspotentiale angeboten werden sollten, deren Bereitstellung wiederum bei der Ermittlung des Finanzmittelbedarfs Berücksichtigung finden müsste.

Die erwarteten Effekte des Gutscheinsystems können auch durch eine Pro-Belegten-Platz-Finanzierung erreicht werden. Zwar besteht für die Eltern nicht unbedingt die psychologische Wirkung, dass sie über „Marktmacht" verfügen. Der Gutschein als Verwaltungsinstrument erscheint dann nicht zuletzt aufgrund der entstehenden Transaktionskosten als zu aufwendig bzw. überflüssig.

Hervorzuheben ist, dass das von Spieß und Tietze vorgeschlagene Gutscheinsystem als einziges Modell auf der Bundesebene verankert ist. Begründungshintergrund der Autoren ist insbesondere das Ziel, gleiche Bildungschancen für alle Kinder in Deutschland zu eröffnen. Damit setzt sich das Modell deutlich von anderen landesspezifischen Vorschlägen ab.

Die exemplarische Betrachtung ausgewählter Gutscheinprinzipien zeigt, dass es „den" Gutschein nicht gibt und dass die jeweiligen Effekte eines Gutscheins von der spezifischen Ausgestaltung des einzelnen Systems abhängig sind. Darüber hinaus können über die Wirkungen von Gutscheinen nur Hypothesen gebildet werden, da kaum empirische Untersuchungen zu den Effekten von Gutscheinen im Elementarbereich vorliegen.

8.4 Der Markt als adäquates Steuerungsinstrument?

Wie zeitgemäß ist der Markt? Die Fokussierung entweder auf den Markt oder Staat als Steuerungsinstanz erscheint auf dem Hintergrund der gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen nicht mehr zutreffend. Erforderlich ist vielmehr eine integrative Betrachtung der drei Bereiche Staat, Markt und Zivilgesellschaft, die den meritorischen Charakter der möglichen Wirkungen von Kindertageseinrichtungen angemessen berücksichtigt. Da der Markt als Steuerungsprinzip die Subjektfinanzierung sowie die gesamte Finanzierungsdebatte maßgeblich prägt, wird zunächst noch auf das Marktprinzip eingegangen.

Wie in vielen anderen öffentlichen Bereichen ist auch das System der Kindertageseinrichtungen betroffen von der andauernden Kritik an staatlichen Steuerungssystemen und dem Vorwurf des „Staatsversagens". Als Alternative wird eine Ausweitung marktwirtschaftlicher Steuerungsprinzipien favorisiert, durch die zum einen die stärkere Orientierung der Angebote an den Nachfragern und zum anderen eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Qualitätsgewinne durch effizienteren Mitteleinsatz trotz Ressourcenengpässe erzielt werden soll.

Für den bildungsökonomischen Diskurs ist die Forderung des Marktes als Steuerungsinstrument in Konkurrenz zum Staat nicht neu (Hegelheimer 1981). Auffällig an der gegenwärtigen Debatte ist allerdings, dass differenzierte Auseinandersetzungen mit den möglichen Vor- und Nachteilen eines Markt- und Staatssystems dennoch kaum zu finden sind. Vor allem fehlen empirische Studien, die die Effekte verschiedener Steuerungsinstrumente untersuchen, damit hat sich seit 25 Jahren wenig bewegt (ebd.).

Allgemein wird der Markt als ein Instrument zur Abstimmung von Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus definiert. Er wird als ein Steuerungsmechanismus zur Erweiterung der Wahlmöglichkeiten der nachfragenden Individuen und der Anbieter verstanden. Der Stärkung der individuellen Wahlmöglichkeiten bzw. der Konsumentensouveränität wird somit ein besonderer Wert beigemessen. Kritiker sehen darin einen wesentlichen

Schwachpunkt, da sie Bildung als meritorisches Gut[8] (Erzeugung individuellen und zugleich gesellschaftlichen Nutzens) verstehen und deshalb bei der Ausgestaltung des Systems der Kindertageseinrichtungen auch gesamtgesellschaftliche Interessen zu berücksichtigen seien.

Mangels entsprechender empirischer Untersuchungen muss offen bleiben, ob Qualitätsentwicklung tatsächlich primär durch Wettbewerbsprozesse zu forcieren ist. So wäre zu untersuchen, ob nicht auch kooperative Prozesse sehr förderlich sein können. So fasst Weiß zusammen, dass in Großbritannien Erfahrungen mit den Dysfunktionalitäten der „Quasi-Märkte" dazu führen, die Kooperation zwischen Schulen zu fördern. Weiß kommt zu der Einschätzung, dass auf dem Hintergrund dieser Erfahrungen die staatliche Verantwortung für Schule bedeutsamer werden könnte und „(...) von der Schaffung einer Kooperationskultur eher Erfolge beim Bemühen um eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Schulen erwartet wird als von ihrer Ausrichtung an den Regeln des Wettbewerbs" (Weiß 2002a, S. 32). Wenig Beachtung gefunden hat in diesen Debatten auch der Aspekt, wie eine Förderung der Sozialraumorientierung durch Wettbewerbsmechanismen möglich sein soll.

Abschließend sei darauf verwiesen, dass für eine plurale Gesellschaft aufgrund eines fehlenden gesellschaftlichen Konsens über Ziele und Aufgaben von Kindertageseinrichtungen die Verlagerung der Entscheidungen auf die individuelle Nutzerebene auf den ersten Blick verlockend wirken mag, da langwierige Aushandlungsprozesse entfallen. Gleichzeitig bleiben damit Chancen für die Entwicklung gemeinsamer gesellschaftlicher Grundhaltungen und gesellschaftlicher Kohärenz ungenutzt.

Der Markt eignet sich aufgrund der besonderen Eigenschaften des Gutes Bildung nur bedingt als theoretisches Konstrukt für die Entwicklung von Steuerungsansätzen. So werden die Nachfrage und das Angebot in den meisten Bildungssegmenten und auch in der Elementarbildung nicht über den Preismechanismus gelenkt, da die Nutzer nur Anteile der Finanzierung tragen. Darüber hinaus ist auch die Gesellschaft ein Nutznießer der Investitionen in Bildung, so dass für Fragen der Ressourcenallokation gesellschaftliche und individuelle Interessen in den Blick genommen werden müssen. Diesem Tatbestand wird oftmals dadurch Rechnung getragen, dass für den Bildungs- und Sozialbereich marktorientierte Steuerungskonzepte eingesetzt werden (Finis Siegler 1997, S. 49).

Der Markt als Steuerung der Qualitätssicherung ermöglicht, dass die Qualitätspräferenzen der Nachfrager sichtbar werden können. Allerdings ist damit für den Bildungs- und Sozialbereich sowohl der gesamtgesellschaftliche als auch der fachpolitische Blick auf Qualitätsansprüche ausgegrenzt. Von ho-

[8] Meritorische Güter stiften sowohl für den Konsumenten als auch für die Gesellschaft einen Nutzen. Diese Güter können prinzipiell individuell und über Märkte gehandelt werden. Wenn jedoch das über den Markt erzielte Versorgungsniveau unzureichend ist, können die Marktergebnisse durch politische Entscheidungen korrigiert werden. Damit wird aus einem privaten Gut durch politischen Beschluss ein meritorisches Gut.

her Aktualität ist damit die zusammenfassende Einschätzung von Hegelheimer Anfang der 80er-Jahre, dass

„(...) mit Hilfe des Effizienzkriteriums eine Überlegenheit der alternativen Steuerungssysteme ‚Markt oder Plan' im Bildungswesen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht nachgewiesen werden kann. Die Markt-Plan-Kontroverse kann daher bislang auch nicht wissenschaftlich-analytisch, sondern allenfalls politisch-normativ entschieden werden. (...) Dass die empirischen Evidenzen für das relative Staatsversagen gegenwärtig eher zutage liegen, ist jedoch lediglich darauf zurückzuführen, dass der Staat bislang im Bildungswesen weithin dominiert und damit das ‚Realmodell Bildungsplansystem' allgemein bekannt ist, während es für die Anwendung von Marktmodellen in der Realität kaum Anschauungsobjekte gibt und diese in der Theorie auf Annahmen basieren, die empirisch nicht gesichert sind und eher den Charakter von Plausibilitätsüberlegungen für ein ‚Idealmodell Bildungsmarktsystem' aufweisen" (Hegelheimer 1981, S. 373f.).

9 Ausgewogene Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsansprüche – Herausforderungen für Finanzierungskonzepte von Kindertageseinrichtungen im Spannungsfeld von Staat, Markt und Zivilgesellschaft

Die zusammengetragenen Ergebnisse von nationalen und internationalen Kosten-Ertrags- und Wirkungsstudien zeigen, dass Kindertageseinrichtungen als zentrale gesellschaftliche Einrichtungen wahrzunehmen sind, da „(...) Kinderbetreuungsangebote die Grundlage lebenslangen Lernens und eine Chance für die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft sind" (OECD 2004, S. 71).

Die OECD fordert deshalb auch das Bundesministerium, die Länder und Kommunalbehörden sowie weitere Interessengruppen auf, „(...) gemeinsame Finanzierungsstandards auszuarbeiten und wirksame Finanzierungsmechanismen einzurichten (...)" (ebd., S. 71). Die deutsche Diskussion über die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen scheint sich hingegen eher in einer Sackgasse zu befinden, da primär eine technokratische Auseinandersetzung über das „richtige" Steuerungsinstrument geführt wird. Vernachlässigt wird dabei eine transparente und gesamtgesellschaftliche Zieldiskussion, die als Aushandlungsprozesse in einer demokratischen Gesellschaft verstanden werden könnte und damit in der Konsequenz auch als „Stellungnahme der Gesellschaft" zu Kindern.

Unter Berücksichtigung der bisherigen Ausführungen in der Expertise soll mit den Überlegungen von Weiß abschließend darauf hingewiesen werden, dass sich die weitere Finanzierungsdiskussion mit Konzepten auseinandersetzen sollte, die über die Polarisierung der Subjekt- und Objektfinanzierung hi-

nausreichen. Generell kommt Weiß zu der Einschätzung, dass eine Stärkung des Steuerungspotenzials von Finanzierungssystemen im Bildungsbereich auf drei Wegen angestrebt werden kann; durch

1) „eine differenzierte indikatorgesteuerte (‚bedürfnisbasierte') Mittelzuweisung,
2) eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und
3) eine Umlenkung von Finanzmitteln von den Bildungsanbietern zu den Bildungsnachfragern (Subjektfinanzierung über Bildungsgutscheine)" (Weiß 2002b, S. 18).

Die Varianten eins und zwei sind bisher für den Bereich der Kindertageseinrichtungen nur wenig aufgearbeitet. Die dritte Variante wurde bereits umfassender in der vorliegenden Expertise betrachtet. In Bezug auf die zweite Variante ist vor allem darauf hinzuweisen, dass Dezentralisierung bislang primär auf der Ebene der Gebietskörperschaften in Erwägung gezogen wird, das heißt zum Beispiel durch Kommunalisierung (noch stärkere Verlagerung von Verantwortung auf die kommunale Ebene). Die Verantwortungsverlagerung auf die Einrichtungen wird bislang allenfalls von einzelnen Trägerverbänden diskutiert. Grundsätzlich sollte jedoch auch diese Steuerungsform in die Finanzierungsdiskussion für Kindertageseinrichtungen aufgenommen werden, und nicht ausschließlich als Angelegenheit des jeweiligen Trägers verstanden werden.

Empfohlen wird in dieser Expertise eine differenziertere Auseinandersetzung mit dem Instrument der indikatorengesteuerten Mittelzuweisung für den Bereich Kindertageseinrichtungen. Aufgrund der Ergebnisse der Schulforschung wird der indikatorengesteuerten Mittelzuweisung eine höhere Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes zugesprochen. Denn auf diese Weise können die unterschiedlichen Ausgangslagen und spezifischen Bedürfnisse der Einrichtungen größere Berücksichtigung finden.

„Die an eine solche Differenzierung der Ressourcenzuweisung geknüpfte Wirkungserwartung wird durch die empirische Bildungsforschung gestützt. Eine differentielle Leistungswirksamkeit schulischer Ressourcen ist vielfach belegt" (ebd., S. 18).

Von der Annahme einer differentiellen Ressourcenwirksamkeit gehen im Prinzip sämtliche Konzepte indikatorengesteuerter Ressourcenzuweisung aus, wie sie vielerorts auf der Basis sozioökonomischer Merkmale des Schuleinzugsbereichs (z.B. Anteil von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, Alleinerziehenden, Migranten an der Wohnbevölkerung) oder/und der Schülerschaft einer Schule (Anteil der Schüler aus Migrantenfamilien, Anteil der Schüler, die die Unterrichtssprache nur unzureichend beherrschen) vorgenommen wird (ebd., S. 18).

Dies würde bedeuten, dass Bedingungen wie z. B. das Merkmal Herkunft, soziales, kulturelles, familiales Umfeld, individuelle Merkmale der Kinder als Indikatoren für eine Mittelzuweisung fungieren würden. Impliziert wird auch die Identifikation kostenwirksamer Qualitätsfaktoren und ihre Berücksichtigung in Finanzierungskonzepten, so dass auch Qualität als zu berück-

sichtigendes Moment bei der Ressourcenallokation einbezogen werden könnte.

Weiter zu prüfen ist zudem, ob sich eine indikatorengesteuerte Mittelzuweisung als indirekte Steuerungsform in das oben zugrunde gelegte Steuerungsverständnis einfügt. Denn in diesem Verständnis wird das System Kindertageseinrichtungen von der Außenwelt (Politik und Finanzen) bei der zielorientierten Erbringung von Leistungen durch die Bereitstellung von erforderlichen Finanzmitteln und weiteren Rahmenbedingungen unterstützt. Die tatsächliche Realisierung der Leistung erfolgt allerdings durch das System bzw. jede einzelne Einrichtung selbst.

Diese Variante wird bislang nicht wirklich für Kindertageseinrichtungen diskutiert, gleichwohl es in einzelnen Finanzierungsregelungen besondere Bezuschussungsregelungen gibt, wenn z. B. zusätzliche Förderung für soziale Brennpunkte gezahlt wird. So werden in vielen Bundesländern auch Integrationskinder speziell bezuschusst.

Diese Form der Finanzförderung könnte mit einer angebotsorientierten Förderung gekoppelt werden, d.h. die Mittel fließen direkt an die Einrichtungen. Gleichzeitig kann eine Zuweisung von Finanzmitteln über Indikatoren als Ausdruck der gesellschaftlichen Nachfrage verstanden werden. Die Bestimmung der Indikatoren ist als Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse der demokratische Konsens von verschiedenen Interessengruppen. Die Wahl der Einrichtung sollte entsprechend dem bestehenden Wunsch- und Wahlrecht den Eltern überlassen werden.

Die Diskussion über Finanzierungskonzepte für Kindertageseinrichtungen wird häufig noch in der Erwartung geführt, dass ein optimales Konzept entwickelt bzw. praktiziert werden kann. Ein erster Schritt wäre vor dem Hintergrund der vorliegenden Ausführungen zunächst, grundsätzlich davon auszugehen, dass der Erfolg eines Finanzierungskonzepts immer abhängig ist von den Zielen, die mit seiner Unterstützung erreicht werden sollen. Es gibt unterschiedliche Ziele, die mit Kindertageseinrichtungen verfolgt werden können, zwischen denen allerdings Zielkonflikte bestehen, so dass Prioritäten zu bestimmen sind.

Mit dieser Grundhaltung kann und muss man sich auch von einem technokratischen Ansatz von Finanzierung verabschieden. Finanzierungskonzepte müssen immer auch als ein Ergebnis von politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen auf verschiedenen Ebenen und von verschiedenen Akteuren verstanden werden.

10 Literatur

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hrsg.) (1999): Hinweise und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe. Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Städtetages (DST) und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ). Bonn

Avenarius, Hermann/Ditton, Hartmut/Döbert, Hans/Klemm, Klaus/Klieme, Eckhard/Rürup, Mathias/Tenorth, Heinz-Elmar/Weishaupt, Horst/Weiß, Manfred (o.J.): Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde (Zusammenfassung). Federführung: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Frankfurt a.M./Berlin. http://www.dipf.de/bildungsbericht/bb_zusammenfassung.pdf als Download am 5.7.2005

Barth, Hans J. (2003): Familienfreundliche Maßnahmen rechnen sich. In: Balance von Familie und Arbeitswelt als Herausforderung für die Wirtschaft. Tagungsdokumentation. Veranstaltung im Rahmen des Kooperationsprojektes der Bertelsmann Stiftung und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: „Balance von Familie und Arbeitswelt" am 3. Dezember 2003 in Gütersloh, S. 10–18

Beneke, Doris (2003): „Was bringt es den Kindern?" ist nicht der Fokus. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik, 10, S. 1–3 (Vorabdruck)

Beneke, Doris (2004): Eigene Wege der Qualitätsentwicklung in evangelischen Kindertageseinrichtungen. In: Wehrmann, Ilse (Hrsg.): Kindergärten und ihre Zukunft. Weinheim/Basel/Berlin, S. 420–428

Bock, Kathrin/Timmermann, Dieter (2000): Wie teuer sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zu Kosten, Ausstattung und Finanzierung von Kindertageseinrichtungen. Neuwied/Berlin

Bock-Famulla, Kathrin (2002a): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten. Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Pressemitteilung 7.9.2002. Bielefeld

Bock-Famulla, Kathrin (2002b): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten. Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Unveröffentlichter Abschlussbericht

Bock-Famulla, Kathrin (2002c): Zwischen Fachlichkeit und ökonomischer Handlungsrationalität – Perspektiven für Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen. In: Neubauer, Georg/ Fromme, Johannnes/ Engelbert, Angelika (Hrsg.): Ökonomisierung der Kindheit. Sozialpolitische Entwicklungen und ihre Folgen. Opladen, S. 97–111

Bock-Famulla, Kathrin (2004): „Alte und neue" Finanzierungskonzepte im Spannungsfeld zwischen Fachlichkeit und ökonomischer Handlungsrationalität. In: Diller, Angelika/Leu, Hans Rudolf/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Bd. 1. München, S. 13–29

Bos, Wilfried/Lankes, Eva-Maria/Prenzel, Manfred/Schwippert, Knut/Walter, Gerd/Valtin, Renate (Hrsg.) (2003): Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster u. a.

Budäus, Dieter (1996): Wirtschaftlichkeit. In: Naschold, Frieder u.a: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin, S. 81–99

Büchel, Felix/Spieß, Katharina (2002): Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ost-Deutschland. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2004): Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Bildungsreform Bd. 6. Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2002): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland mit der Stellungnahme der Bundesregierung. Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode. Drucksache 14/8181. 30. Januar 2002 gemäß § 84 SGB VIII

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2003): Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Weinheim/Basel/Berlin

Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder (BETA) e. V./Diakonisches Institut für Qualitätsmanagement und Forschung gGmbH (DQF) (Hrsg.; 2002): Bundes-Rahmenhandbuch Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder. Stuttgart

Cleveland, Gordon/Krashinsky, Michael (2004): Financing ECEC Services in OECD Countries. University of Toronto at Scarborough. Graues Material

Diskowski, Detlef (2004a): Finanzierung der Kindertagesbetreuung – Versuch einer Systematisierung. In: Diller, Angelika/Leu, Hans Rudolf/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Bd. 1. München, S. 75–90

Diskowski, Detlef (2004b): Abschied von der Unverbindlichkeit? Möglichkeiten und Grenzen der Bildungspläne. Ein aktueller Überblick. Teil 1. In: Betrifft Kinder, 1, S. 36–41

Diskowski, Detlef (2004c): Abschied von der Unverbindlichkeit? Möglichkeiten und Grenzen der Bildungspläne. Ein aktueller Überblick. Teil 2. In: Betrifft Kinder, 2, S. 48–51

DJI Kinderpanel (o. J.): Blanke, Karen/Alt, Christian: Kinderbetreuung zwischen Institutionen und privaten Betreuungsarrangements. Deskription der Daten der ersten Welle. DJI, infas. München. http:///www.dji.de/kinderpanel/Deskriptionen/Deskription-Betreuung.pdf. als Download am 21.4.2005

Esch, Karin/Stöbe-Blossey, Sybille (2005): „Neue Kompensatorik" – Perspektiven für bildungsbenachteiligte Regionen. In: Kita aktuell NRW Nr.1, S. 16–18

Evers, Adalbert/Riedel, Birgit (2005): Kooperation und Steuerung im System der Kindertagesbetreuung. Die Beispiele Frankfurt und München. Paper zur Tagung „Betreuung von Kindern und soziale Dienste. Zielsetzungen, Qualitätskonzepte und Formen der Politik. Gemeinsame Tagung der Sektionen Sozialpolitik und Soziologie der Kindheit in der DGS und der Heinrich-Böll-Stiftung Berlin; 17./18. März, Halle an der Saale

Finis Siegler, Beate (1997): Ökonomik Sozialer Arbeit. Freiburg

Fraisse, Laurent/Andreotti, Alberta/Sabatinelli, Stefania (2004): Does the diversification of childcare services increase social cohesion. The TSFEPS-Project: Changing Family Structures and Social Policy: Childcare Services as Sources of Social Cohesion. WP 6 Welfare Mix and Social cohesion report. Retrieved from: www.emes.net/en/recherche/perse/etudes.php on 050521.

Fthenakis, Wassilios E. (2004): Thesenpapier zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren in Deutschland. München

Fthenakis, Wassilios E./Hansen, Kirsten/Oberhuemer, Pamela/Schreyer, Inge (Hrsg.) (2003): Träger zeigen Profil. Qualitätshandbuch für Träger von Kindertageseinrichtungen. Weinheim

Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) (2005): Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesausbaubetreuungsgesetz – TAG) – Drucksachen 15/3676, 15/3986 – Drucksache 444/05. Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestags. Bundesrat

Hegelheimer, Armin (1981): Auch in Bildung und Wissenschaft mehr Wirtschaftlichkeit durch Marktmodelle? In: Letzeler, Franz/Reinermann, Heinrich (Hrsg.): Wissenschaft, Forschung und Rechnungshöfe. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 85. Berlin

Henry-Huthmacher, Christine (Hrsg.) (2004): Jedes Kind zählt. Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung. Zukunftsforum Politik. Broschürenreihe von der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Sankt Augustin

Jugendministerkonferenz/Kultusministerkonferenz (JMK/KMK) (2004): Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen. Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.5.2004 und Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 3./4.6.2004

Kröger, Rainer (Hrsg.) (1999): Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Arbeitshilfen mit Musterbeispielen zur praktischen Umsetzung der §§ 78a–g SGB VIII. Neuwied/Kriftel

KTK-Bundesverband e. V. (2004): KTK-Gütesiegel. Bundesrahmenhandbuch. Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) – Bundesverband e. V. Freiburg

Laewen, Hans-Joachim/Andres, Beate (Hrsg.) (2002): Bildung in der frühen Kindheit. Bausteine zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen. Weinheim/Berlin/Basel

Levin, Henry M. (2001): Recent Developments in the Economics of Education: Educational Vouchers. In: Weiß, Manfred/Weishaupt, Horst: Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt a.M./Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien, S. 97–114

Levin, Henry M. (2002): A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers. Occasional papers No. 5. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College. Columbia University. New York. Retrieved from: http://www.ncspe.org/publications_files/245_OP05.pdf, 11.7.2005

Levin, Henry M./Belfield, Clive R. (2003): The Marketplace in Education. Occasional Paper No. 86. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College. Columbia University New York. Retrieved from: www.ncspe.org/publications_files/OP86.pdf, 20.7.2005

Levin, Henry M./Belfield, Clive R. (2004): Vouchers and Public Policy: When Ideology Trumps Evidence. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College. Columbia University. New York. Retrieved from: http://www.ncspe.org/publications_files/OP95.pdf, 15.7.2005

Müller-Kucera, Karin/Bauer, Tobias; Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.) (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagestätten in der Stadt Zürich aus? Bern

Münchmeier, Richard/Otto, Hans-Uwe/Rabe-Kleberg, Ursula (Hrsg.) (2002): Bildung und Lebenskompetenz. Kinder- und Jugendhilfe vor neuen Aufgaben. Herausgegeben im Auftrag des Bundesjugendkuratoriums. Opladen

Münder, Johannes/Jordan, Erwin/Kreft, Dieter/Lakies, Thomas/Lauer, Hubertus/Proksch, Roland/Schäfer, Klaus (1998): Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG/SGB VIII. Gesetz vom 1.1.1990. 3. völlig überarbeitete Auflage. Münster

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2001): Starting Strong. Early Childhood Education and Care. Paris

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2004): Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der OECD. Bonn

Preissing, Christa (Hrsg.) (2003): Qualität im Situationsansatz. Qualitätskriterien und Materialien für die Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen. Weinheim

Reiss, Hans-Christoph/Reis, Claus/Brülle, Heiner (2002): Verwaltungsmodernisierung. In: Fachlexikon der sozialen Arbeit. Herausgegeben vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. 5. Aufl., Frankfurt a.M., S. 1021–1023

Schilling, Matthias (2004): Berechnung der Platzkosten als finanzielle Grundlage für den quantitativen Ausbau. In: Diller, Angelika/Leu, Hans Rudolf/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Bd. 1. München, S. 31–54

Schweinhart, Lawrence J. (2005): The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40. Summary, Conclusions, and Frequently asked Questions. High/Scope. Educational Research Foundation. Ypsilanti. Michigan. Retrieved from: www.highscope.org/Research/PerryProject/Perry Age40.SumWeb.pdf, 20.7.2005

Sell, Stefan (2005): Quantitative und qualitative Abschätzung der Einführung eines Geldleistungsgesetzes zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung. Expertise für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Kurzfassung. FH Koblenz

Spieß, C. Katharina/Tietze, Wolfgang (2001): Gütesiegel als neues Instrument der Qualitätssicherung von Humandienstleistungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen am Beispiel von Kindertageseinrichtungen. Diskussionspapier Nr. 243. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin

Strätz, Rainer (o. J.): Qualität zum Sparpreis? Zusammenhänge zwischen Qualitätsentwicklung und KiTa-Finanzierung. Graues Material

Strätz, Rainer/Fuchs, Ragnhild/Hermens, Claudia (2003): Qualität für Schulkinder in Kindertageseinrichtungen. Weinheim

Sylva, Kathy/Melhuish, Edward/Sammons, Pam/Iraj-Blatchford, Iram/Taggart, Brenda/Elliot, Karen (2003): EPPE The Effective Provision of Pre-School Education Project: Findings from the Pre-School Period. Summary of the findings. EPPE Office; The Institute of Education. University of London. Retrieved from: www.ioe.ac.uk/projects/Sylva, 20.7.2005

Tietze, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Wie gut sind unsere Kindergärten? Neuwied

Tietze, Wolfgang/Viernickel, Susanne (Hrsg.) (2002): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Weinheim

Timmermann, Dieter (1994): Berufsbildungsfinanzierung. Kurseinheit 2: Makroökonomische Wirkungen und Alternativen der Berufsbildungsfinanzierung. Fernuniversität Hagen. Hagen

Timmermann, Dieter (o.J.) Bildungsplanung. In: Deutscher Wirtschaftsdienst (Hrsg.): Ausbilder-Handbuch. Aufgaben, Konzepte, Praxisbeispiele. Grundwerk. Loseblattsammlung

Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH (2005): Jahresbericht 2004/2005. Wir schreiben KLEIN groß! Hamburg

Vesper, Dieter (2005): Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung? In: DIW Berlin Wochenbericht, 72, 3, S. 41–48

Weiß, Manfred (2002a): Neue Steuerungsbefunde im Bildungswesen – Internationale Befunde. In: „Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen – Folgen für Aufgaben und Qualifizierung von Bildungsverwaltern". Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung. DGBV – Jahrestagungen; Bd. 22. Frankfurt a.M., S. 21–37

Weiß, Manfred (2002b): Bildungsfinanzierung und Steuerung des Bildungswesens. In: Bildungsrat beim Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen. Empfehlungen für eine neue Finanzierung und Organisation des Schulsystems. Hannover, S. 17–25

Westfälische Rundschau Paderborn 1.12.2004: Pressemitteilung Paderborn

Willke, Helmut (1994): Systemtheorie II: Interventionstheorie. Grundzüge einer Theorie der Intervention in komplexe Systeme. Stuttgart/Jena

Willke, Helmut (1995): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. Stuttgart/Jena

Franziska Larrá

Ansätze zur Steuerung pädagogischer Qualität in vorschulischen Einrichtungen

Inhalt

1	Einleitung	237
2	Steuerungstheoretische Begriffsklärungen	238
3	Zugänge zu einem Verständnis von pädagogischer Qualität	239
4	Strukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen für Steuerung	242
4.1	Föderalismus und Kommunalisierung	242
4.2	Freie Trägerschaft als Strukturbedingung	243
4.3	Landschaft kleiner und kleinster Träger	244
4.4	Ehren- oder nebenamtliche Wahrnehmung von Trägeraufgaben	245
4.5	Steuerung im Bereich der Kindertagesbetreuung – Zusammenfassung	245
5	Steuerungsformen im System der Kindertageseinrichtungen	248
5.1	Steuerung auf der Systemebene – Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung	249
5.1.1	Konzepte der pädagogischen Arbeit – Informierung	249
5.1.2	Quantität und Qualität des Betreuungsangebotes – Regulierung und Informierung	252
5.1.3	Mittelverwendung – Finanzierung	253
5.2	Steuerung auf der Organisations- und Handlungsebene	255

5.2.1 Steuerung über Qualitätsmanagement – alle Steuerungsinstrumente 255
5.2.2 Qualitätssteuerung durch Fachberatung, Fortbildung, Information und Vernetzung..... 258

6 Neue Trägerstrukturen – ein Beispiel für Steuerung auf der Organisations- und Handlungsebene 261

7 Zusammenfassung: Kriterien für die Bewertung von Steuerungsmaßnahmen 264

8 Literatur 267

1 Einleitung

Vorschulische Einrichtungen stehen insbesondere nach Bekanntwerden der Ergebnisse der ersten PISA-Teilstudie, die deutschen Schülern und Schülerinnen bezüglich ihrer Fähigkeiten im Bereich Lesekompetenz (Reading Literacy) einen Platz im unteren Mittelfeld zuwiesen, im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit (vgl. Baumert u.a. 2001). Der Kindergarten wird seitdem wieder als Elementarstufe des Bildungssystems zur Kenntnis genommen. Zum Teil wird großes Erstaunen in der öffentlichen Debatte deutlich über die im Vergleich zur schulischen Bildung vollkommen anderen Bedingungen und strukturellen Einbindungen. Vor allem stellt man mit Verwunderung fest, dass direkte Eingriffsmöglichkeiten kaum vorhanden sind. Aus diesem Grund werden auch Fragen der Steuerung der Bildungsarbeit im Vorschulbereich öffentlich diskutiert. Die dabei verwendeten Argumente und programmatischen Aussagen machen deutlich, dass die Komplexität des zu steuernden Systems nur den Experten für das Arbeitsfeld in seinen Feinheiten und Wirkungen bekannt ist.

Die vorliegende Expertise macht den Versuch, Steuerungsmaßnahmen und Steuerungsmöglichkeiten zur Sicherung pädagogischer Qualität im komplexen Feld der Kindertagesbetreuung zusammenzustellen und mit Begriffen der Steuerungstheorie zu systematisieren. Über den Zusammenhang von Steuerungsmaßnahmen und Wirkungen können jedoch lediglich Plausibilitätsannahmen auf der Basis beobachtbarer Entwicklungen oder von Erfahrungswerten eingebracht werden, da es bisher keine Forschung zu diesem Thema gibt.

Die Expertise ist verfasst aus der Perspektive einer Expertin im Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen, die bei einem freien Trägerverband beschäftigt ist. Diese Perspektive beeinflusst Bewertungen und akzentuiert die Rolle der freien Träger im Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung. Trotzdem sind Aussagen mit dieser perspektivischen Einschränkung von allgemeinem Interesse, weil die große Bedeutung der freien Träger im Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen eine objektive Rahmenbedingung für Steuerungsmaßnahmen darstellt und aktuelle Steuerungstheorien den „korporativen Akteuren" (Mayntz/Scharpf 1995) eine entscheidende Rolle für Steuerung zumessen. Steuerung wird sowohl auf der System- als auch auf der Organisations- und Handlungsebene in den Blick genommen. Im Bewusstsein der begrenzten Perspektive wurde auf Empfehlungen bestimmter Steuerungsmodelle verzichtet und lediglich Kriterien zur Beurteilung von Steuerungsmaßnahmen zusammengestellt, die aus dem jeweiligen Steuerungsinteresse heraus angewendet werden können.

2 Steuerungstheoretische Begriffsklärungen

Die zentralen Begriffe der Steuerungstheorie bieten ein Raster zur Einordnung und Systematisierung der vorfindbaren Steuerungswirklichkeit. Nach Mayntz/Scharpf ist Steuerung ein gezielter Eingriff mit der Absicht der Veränderung autonom ablaufender Systementwicklungen. Damit geht sie im Gegensatz zu einer rein systemtheoretischen Perspektive Luhmannscher Prägung (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, S. 11) von Steuerungsakteuren aus, die beabsichtigte Wirkungen erzielen wollen. In Weiterentwicklung klassischer Steuerungstheorien, die eine direkte Steuerbarkeit gesellschaftlicher Sektoren insbesondere durch Regulierung annahmen, spielt für sie jedoch „das Verhältnis zwischen politisch administrativen Steuerungsinterventionen und den endogenen Entwicklungstendenzen und Veränderungswiderständen in den gesellschaftlichen Regelungsfeldern" (Mayntz/Scharpf 1995, S. 11) die zentrale Rolle. Die Erkenntnisse der Systemtheorie, die davon ausgeht, dass „ausdifferenzierte gesellschaftliche Teilsysteme mit Selbstreferenz und Eigendynamik" ausgestattet sind (Mayntz 1987, S. 196), ist aber insofern auch für ihr Konzept von Bedeutung, als es der Akteur von Steuerung mit Systemen als Adressaten von Steuerung zu tun hat. Bei Steuerung treffen unterschiedliche Systeme mit ihrer je eigenen Systemrationalität aufeinander. Sie muss diese jeweils einbeziehen und wird nur wirksam, wenn es gelingt, in die Systemlogik einzugreifen, so dass das System weiter funktioniert und erhalten bleibt, sich im Funktionieren selbst aber verändert. „Durch Steuerung soll eine autonome Dynamik erzielt werden" (Mayntz 1987, S. 191).

Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt können demgemäß als Systeme mit eigener Systemlogik verstanden werden. Im Feld der Kindertageseinrichtungen ist das Steuerungssubjekt auf der Makroebene meist Politik und öffentliche Verwaltung (im Folgenden als „Systemebene"[1] bezeichnet). Auf der Meso- und Mikroebene (Organisations- und Handlungsebene) sind es Verbände und einzelne, auch kommunale Träger. Letztere sind gleichzeitig Adressaten für Steuerungsmaßnahmen (Steuerungsobjekte) der öffentlich Verantwortlichen als Steuerungssubjekte. Mayntz/Scharpf (1995) betonen, dass die Steuerbarkeit durch die korporatistische Verfasstheit des Feldes viel höher ist als z. B. die von Individuen oder Familien. Verbände und Organisationen im sozialen Feld haben intern eigene Steuerungsmechanismen ausgebildet, die, da der eigenen Systemlogik folgend, sehr wirksam sind (vgl. ebd., S. 49 f.).

Steuerungsziele entstehen auf allen Ebenen unter dem Einfluss politischer Programme und Opportunitäten, z. T. auf der Grundlage neuer wissenschaft-

[1] Diese Bezeichnung meint einen anderen Systembegriff als die Systemtheorie und sollte nicht damit verwechselt werden. Der Begriff „System" für die Bezeichnung der gesellschaftlichen Makroebene wird trotzdem verwendet, weil er im Auftragstext für die Expertise enthalten war.

licher Erkenntnisse und programmatischer Forderungen, die sich zu einem Konsens zwischen Experten aus Administration, Trägerverbänden und Wissenschaft entwickelt haben. Die Steuerungsziele betreffen im Feld der Kindertagesbetreuung sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte.

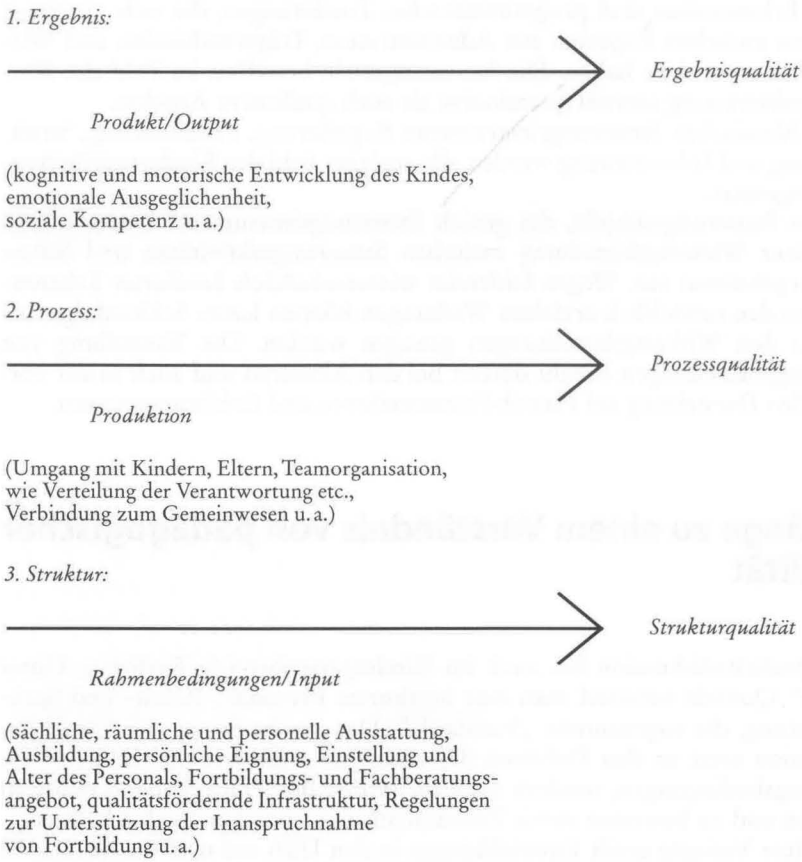
Die klassischen Steuerungsinstrumente Regulierung, Finanzierung, Strukturierung und Informierung werden alle auch im Feld der Kindertagesbetreuung eingesetzt.

Jedes Steuerungssubjekt, das gezielt Steuerungsinstrumente einsetzt, geht von einer Wirkungsbeziehung zwischen Steuerungsaktivitäten und Steuerungsergebnissen aus. Wegen fehlender wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse zu den tatsächlich erzielten Wirkungen können kaum Schlussfolgerungen zu den Wirkungsbeziehungen gezogen werden. Die Vorstellung von Wirkungsbeziehungen beruht derzeit bei den Akteuren und auch in der vorliegenden Darstellung auf Plausibilitätsannahmen und Erfahrungswissen.

3 Zugänge zu einem Verständnis von pädagogischer Qualität

Die Qualitätsdiskussion hat auch im Kindergartenbereich Tradition. Unter „guter" Qualität verstand man eine bestimmte Personal-, Raum- und Sachausstattung, die sogenannten „Standards". Der zweite Strang der Qualitätsdiskussion setzt an den Defiziten der ersten an und versucht nicht nur die Ausgangsbedingungen, sondern auch die Arbeit der Einrichtungen selbst zu erfassen und zu bewerten sowie Zusammenhänge zwischen beiden herzustellen. Diese Variante greift Entwicklungen in den USA auf und wurde sowohl theoretisch als auch durch eigene Forschungsarbeiten für Deutschland von Tietze u.a. fruchtbar gemacht (vgl. Tietze u.a. 1997, Tietze/Schuster 1997, Tietze 1998).

Gleichzeitig gab und gibt es Bestrebungen, Qualitätsmanagementsysteme aus der Wirtschaft anzuwenden. Bei diesen werden drei Bereiche unterschieden, auf die sich Qualitätsbeurteilung beziehen kann (vgl. Larrá 1999, S. 59ff.):



Tietze (1998) und Tietze/Viernickel (2003) unterscheiden zusätzlich die „Orientierungsqualität". Mit diesem Begriff fassen sie die konzeptionellen Vorstellungen der pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusammen, deren Bild vom Kind und die Vorstellungen von „guter" pädagogischer Arbeit, die sie sich hauptsächlich im Rahmen ihrer Ausbildung und weiteren beruflichen Sozialisation erworben haben.

Die in der Fachdebatte vorzufindenden Ansätze im Bereich der Kindertageseinrichtungen beziehen sich auf unterschiedliche Aspekte des Qualitätsmanagements. Tietze u. a. haben mit ihrer Kindergarteneinschätzskala (KES) als Erste ein Instrument auf den Markt gebracht, das es erlaubt, einen Kindergarten auf der Grundlage eines angenommenen Allgemeinverständnisses von „guter pädagogischer Qualität" (Tietze u. a. 1997, S. 36) zu bewerten. Auch wenn man von einer weiten Verbreitung eines solchen Allgemeinverständnisses ausgehen kann, bleibt an dieser Art Evaluationsinstrumenten proble-

matisch, dass damit weder die spezifischen Zielsetzungen einer einzelnen Einrichtung oder eines Trägers erfasst, noch deren Erreichung überprüft werden können (vgl. auch die Ausführungen zu „modellinterner Qualität" und „modellexternen Qualitätskriterien" nach Laewen 1997, S. 32). Es kann bei der Anwendung des Instruments sogar dazu kommen, dass eine konzeptionsbedingte Besonderheit zu einer sehr schlechten Wertung in einem Bereich führt, die die Gesamtwertung nach unten beeinflusst, obwohl die selbst gesetzten und konzeptionell eingebundenen Ziele der Einrichtung gut verwirklicht sind. Ein Beispiel hierzu: Zu den „Leitgesichtspunkten" in allen „Qualitätsbereichen" gehören für Tietze/Viernickel (2003) in ihrer selbstbewusst als „Nationaler Kriterienkatalog" für pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder bezeichneten Orientierungshilfe die „räumlichen Bedingungen" und die „Nutzung und Vielfalt von Material". Konzepte wie z. B. der spielzeugfreie Kindergarten oder der Waldkindergarten entziehen sich diesbezüglich einer Erfassung durch den von Tietze/Viernickel (2003) erarbeiteten Katalog.

Eine zweite Richtung in der Diskussion ist dadurch gekennzeichnet, dass Qualitätsmanagementsysteme aus der Wirtschaft übernommen und auf den Kindertageseinrichtungsbereich zu übertragen versucht werden. Hier sind insbesondere das System der EUROPEAN FOUNDATION OF QUALITY MANAGEMENT (EFQM) und DIN ISO 9004 zu nennen. Kennzeichen dieser Modelle ist, dass sie im Unterschied zum ersten Konzept unabhängig von der inhaltlichen Konkretisierung einer Einrichtungskonzeption sind und sich deshalb auf unterschiedliche Arbeitsbereiche, auf unterschiedliche konzeptionelle Ausrichtungen im gleichen Arbeitsbereich und für Träger unterschiedlicher weltanschaulicher Prägung anwenden lassen. Mit ihnen lässt sich nicht überprüfen, wie gut die Arbeit in einem Kindergarten gemessen an einem allgemeinen pädagogisch fachlichen Standard ist, sondern es geht darum festzustellen, ob für die – nach eigener konzeptioneller Ausrichtung – festgelegten Ziele Maßnahmen zur Zielerreichung ergriffen werden und deren Durchführung abgesichert und ständig neu überprüft wird.

Dabei ergibt sich die Definition „guter" Qualität aus der Verschränkung zweier Perspektiven: Einmal muss der Anbieter einer Leistung diese definieren und seine eigenen Standards festlegen. Um auf dem Markt der Anbieter konkurrieren zu können, ist es erforderlich, Besonderheiten und Angebotsschwerpunkte zu kennzeichnen und das eigene Profil zu schärfen. Kindergärten mit besonderen Konzepten wie Montessori-, Waldorf-, Waldkindergärten oder ähnliche Einrichtungen tun dies mit besonderer Akzentuierung. Zum anderen muss die Perspektive des Nutzers einbezogen werden, um dem Angebot eine ausreichende Akzeptanz zu sichern. Erst aus dem Zusammenbringen dieser beiden Perspektiven leiten sich die Qualitätsstandards ab.

Ein weiterer Zugang zur Frage der Qualität in Kindergärten wird derzeit von Michael Honig (vgl. Honig 2002) erarbeitet. Sein Ansatz geht davon aus, dass pädagogische Qualität jeweils neu entsteht durch das Zusammenwirken der verschiedenen Handelnden im Feld und unter Einfluss der unterschiedli-

chen Feldbedingungen. Die Überprüfung von „Qualität" mit den vorliegenden Instrumenten bleibt nach Honig daher an der Oberfläche und trägt wenig zur Aufklärung des komplexen Geschehens bei, in dem Qualität entsteht.

Da für die vorliegende Expertise der Schwerpunkt nicht in der Definition von Qualität, sondern auf der Darstellung von Steuerungsmöglichkeiten liegen soll, kann auf eine weitergehende Diskussion der vorliegenden unterschiedlichen Zugangsweisen zur Qualitätsfrage verzichtet werden. Qualität ist im Folgenden jeweils das, was das Steuerungssubjekt, die Steuerungsinstanz darunter versteht. Die Expertise beschäftigt sich mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten der Steuerung von Qualität auf den verschiedenen Ebenen. Die Komplexität der Genese von Qualität, wie sie Honig (2002) beschreibt, ist zu berücksichtigen. Im Prozess der Entstehung von Qualität können neben den intendierten Steuerungswirkungen weitere Effekte hervorgerufen werden, die bei der Beurteilung von Steuerungsmaßnahmen einzubeziehen sind. Leider kann bisher nicht auf die Ergebnisse von Untersuchungen, die wissenschaftlichen Kriterien entsprechen, zurückgegriffen werden. Die Beschreibung der Steuerungsinstrumente auf den verschiedenen Ebenen und insbesondere die Bewertung ihrer Wirkungen basieren daher auf Erfahrungswissen, auf dessen notwendige Subjektivität hingewiesen werden muss.

4 Strukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen für Steuerung

4.1 Föderalismus und Kommunalisierung

Im § 72 des Grundgesetzes ist die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz für die gesellschaftlich relevanten und einer Regulierung zugänglichen Bereiche festgelegt. Die „öffentliche Fürsorge", der in Deutschland die Kindertagesbetreuung zugeordnet ist, gehört zu den Gebieten, für die der Bundesebene Gesetzgebungsmöglichkeiten zugeteilt sind. Sie sollen jedoch nur dann genutzt werden, wenn und soweit diese Bundeszuständigkeit für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig ist. Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene nimmt den Bundesländern selbstverständlich nicht das Recht, eigene Gesetze in der gleichen Gesetzesmaterie zu beschließen, allerdings können die Rahmenvorgaben des Bundesgesetzes nicht unterlaufen werden.

Bezogen auf das Feld der Kindertagesbetreuung sind die Rahmenvorgaben der Bundesebene in den §§ 22 ff. des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG) kodifiziert. Weitergehende Regulierungen in Ausführung der Rahmenvorgaben zu beschließen, liegt in der Entscheidung der Bundesländer. Diese Regulierungsmöglichkeit nutzen derzeit alle Bundesländer in eigenen

Gesetzen. Allerdings ist in den letzten Jahren ein deutlicher Trend spürbar, auf Regulierung durch die Landesebene zu verzichten und für die Ausführung der Bundesgesetze auf der Ebene der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und der Träger der Einrichtungen nur sehr vage Vorgaben zu machen.

Diese Praxis greift eine Intention des Bundesgesetzgebers auf: Zwei der kennzeichnenden Merkmale des KJHG im Unterschied zum Vorläufergesetz, dem Jugendwohlfahrtsgesetz, lassen sich mit den Stichworten „Kommunalisierung" und „Familienorientierung" umschreiben. Beide greifen das programmatische Ergebnis des Achten Jugendberichts (vgl. BMJFFG 1990) auf, der die Lebenswelt- oder Lebensraumorientierung für alle Jugendhilfemaßnahmen einforderte.

Für den Bereich der Kindertagesbetreuung spielt die Kommunalisierung eine entscheidende Rolle. Das Bundesgesetz gibt dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe eindeutige Kompetenzen für die Jugendhilfeplanung und damit eine Schlüsselrolle für die quantitative Steuerung. Die Aufgabe der Sicherung einer Mindestqualität liegt, ebenfalls durch Bundesgesetz so geregelt (vgl. § 45 SGB VIII in Verbindung mit § 85 Abs. 2 Ziffer 6 SGB VIII), auf der Landesebene. Diese letzte Regelung wird immer wieder in Frage gestellt. Von Seiten der Bundesländer gab es bereits mehrere Vorstöße, den Bundesländern hierfür eine eigene Regelungskompetenz zuzugestehen, d.h. ihnen damit auch die Möglichkeit zu geben, die Frage der Sicherung eines Mindestqualitätsstandards auf die örtliche Ebene übertragen zu können.

4.2 Freie Trägerschaft als Strukturbedingung

Im internationalen Vergleich sicher einzigartig ist in Deutschland die Rolle der freien, und zwar freigemeinnützigen Träger insbesondere im Bereich der Jugendhilfe. Seit Jahrzehnten liegt ihr Anteil im Bereich der Kindertageseinrichtungen bei mehr als 60 % (66 % nach der Bundesstatistik 2002, vgl. Statistisches Bundesamt 2004).

Der immer noch sehr hohe Anteil freier Träger ist u. a. auf das in § 4 Abs. 2 des SGB VIII für die Jugendhilfe ausdrücklich festgelegte Subsidiaritätsprinzip zurückzuführen, das dem freien Träger grundsätzlich den Vorzug vor dem öffentlichen einräumt, wenn bezüglich des Mittelbedarfs und der Qualität der Arbeit nicht unangemessene Unterschiede zu erwarten sind. Am Beispiel anderer Bereiche der sozialen Arbeit zeigt sich, dass eine solche Vorrangsstellung auch ohne neue gesetzliche Regelungen veränderbar ist, und zwar durch das Steuerungsinstrument der Finanzierung, das Marktmechanismen nutzt. Damit kann die Vormacht freier Träger, die im Bereich von Alten- und Behindertenhilfe noch deutlicher ist als bei den Kindertageseinrichtungen, ins Wanken kommen, allerdings nicht zugunsten einer stärkeren öffentlichen Verantwortung und Steuerung, sondern zugunsten frei gewerblicher Marktteilnehmer. Für diese ist der Markt interessant geworden, weil eine Zu-

schuss gebundene Finanzierung durch den vollen, wenn auch pauschal regulierten Kostenersatz für bestimmte Leistungen abgelöst wurde. Eine solche Entwicklung ist bei Kindertageseinrichtungen noch nirgendwo zu beobachten, Zuschüsse oder pauschale Entgelte sind bisher in den wenigsten Ländergesetzgebungen kostendeckend geregelt und setzen fast überall einen, in den verschiedenen Bundesländern stark unterschiedlichen, eigenen Anteil der freien Träger voraus.

Der beschriebene Status quo (hoher Anteil freier Trägerschaft, rechtliche Vorrangstellung) bildet derzeit den Rahmen für staatliche und kommunale Steuerung. So setzt die konzeptionelle Autonomie der freien Träger inhaltlichen Vorgaben enge Grenzen, wenn sie nicht durch Rechtsnormen mit relativ hohem Verbindlichkeitsgrad durchgesetzt werden. Kirchlichen Trägern ist außerdem ein besonderer Status im Arbeitsrecht zugestanden. Dieser hat Auswirkungen auf die Kriterien zur Auswahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente auf der Handlungsebene. Die rechtliche Stellung der freien Träger eröffnet diesen einen Zugang zum Einbringen der eigenen Interessen. Insgesamt schränkt die besondere Position der freien Träger direkte Steuerungsmöglichkeiten von öffentlicher Seite ein.

4.3 Landschaft kleiner und kleinster Träger

Die Entstehungsgeschichte des Kindergartens einerseits und die juristisch eindeutig verankerte Verantwortung der Kommunen andererseits hat dazu geführt, dass die Kindertageseinrichtungen zum überwiegenden Teil von kleinen Trägern betrieben werden. Kirchliche Träger sind fast immer kleine Kirchengemeinden, kommunale Träger Ortsgemeinden oder Zweckverbände (vgl. auch Fthenakis u. a. 2003, S. 19 f.). Der Betriebsträger steuert auf der Organisations- und Handlungsebene. Steuerung erfordert quantitative und qualitative Ressourcen, die auf der Ebene des einzelnen kleinen Trägers nicht vorhanden sind. Die Steuerungsmöglichkeiten auf Organisations- und Handlungsebene sind wegen des großen Anteils kleiner Träger deshalb im Feld der Kindertageseinrichtungen nur eingeschränkt vorhanden.

Der Wunsch der kleinen Träger nach der Erschließung von neuen Steuerungsmöglichkeiten führt derzeit verstärkt zu Versuchen, sich zu größeren Trägereinheiten zusammenzuschließen. Die Entwicklung steckt jedoch noch in den Kinderschuhen. Außerdem hat sie ein sehr langsames Tempo, weil eine wirksame Veränderung in Richtung einer stärkeren Steuerung nur realisierbar ist, wenn die kleinen Träger wirklich fast alle ihre bisherigen Entscheidungskompetenzen an den neuen Zusammenschluss abgeben. Dazu sind viele kaum bereit.

Die Vorteile größerer Träger (bisher hauptsächlich Städte mit einer großen Anzahl eigener Kindertageseinrichtungen) wurden bisher kaum wahrgenommen. Zum Teil versuchten die kleinen freien Träger im Sinne von „small is

beautiful", einen Gegenakzent zu setzen, indem sie die familiäre Atmosphäre und das mögliche Eingehen auf örtliche Gegebenheiten als ihre Stärken hervorhoben. Die Vorteile der qualitativen und quantitativen Steuerungsmöglichkeiten in einer größeren Einheit werden an einem konkreten Beispiel (vgl. Kapitel 6) dargelegt.

4.4 Ehren- oder nebenamtliche Wahrnehmung von Trägeraufgaben

Mit dem hohen Anteil kleiner und kleinster Träger verbunden ist die Tatsache, dass die Mehrzahl der Trägeraufgaben von nicht dafür ausgebildeten, kaum für diese Aufgabe vorbereiteten Personen ausgeführt werden muss. Welche Überforderung das bedeuten kann, macht das im Rahmen der Nationalen Qualitätsinitiative als Teilprojekt V entwickelte Evaluationsinstrument für Trägerqualität (Fthenakis u. a. 2003) deutlich. In 10 Dimensionen wurden hier Steuerungsmöglichkeiten einerseits, Steuerpflichten des Trägers andererseits entfaltet.

Die verschiedenen Dimensionen
- TQ Dimension 1: Organisations- und Dienstleistungsentwicklung
- TQ Dimension 2: Konzeption und Konzeptionsentwickung
- TQ Dimension 3: Qualitätsmanagement
- TQ Dimension 4: Personalmanagement
- TQ Dimension 5: Finanzmanagement
- TQ Dimension 6: Familienorientierung und Elternbeteiligung
- TQ Dimension 7: Gemeinwesenorientierte Vernetzung und Kooperation
- TQ Dimension 8: Bedarfsentwicklung und Angebotsplanung
- TQ Dimension 9: Öffentlichkeitsarbeit
- TQ Dimension 10: Bau und Sachausstattung

sind auf der Organisations- und Handlungsebene angesiedelt. Sie bilden deshalb auch den Hintergrund für die Beschreibung der Handlungsmöglichkeiten größerer Träger bzw. größerer Betriebseinheiten.

4.5 Steuerung im Bereich der Kindertagesbetreuung – Zusammenfassung

Die beschriebenen Bedingungen zeigen bereits, dass sich Steuerung in engen Grenzen bewegt. Insbesondere rechtliche Regelungen, die ja selbst ein Steuerungsinstrument der Gesetzgeber sind, geben den Rahmen vor. Neben den einschlägigen Gesetzen wie dem KJHG und den Kita-Gesetzen in den einzelnen Bundesländern gibt es eine ganze Reihe von Gesetzen und Verordnungen zum größten Teil auf Bundesebene, die die Arbeit in Kindertageseinrichtungen stark beeinflussen und somit die Genese von Qualität mitbestimmen. Dazu gehören Arbeitszeitgesetz, Hygieneverordnung, Infektionsschutzge-

setz, Unfallverhütungsgesetz, um nur einige zu nennen. Auch durch diese Gesetze wurde von der Bundesebene Steuerung ausgeübt mit bestimmten Steuerungsabsichten, der Zusammenhang mit anderen Steuerungszielen im Bereich der Kindertagesbetreuung aber nicht vorhergesehen und in seiner zum Teil gegenläufigen Wirkung nicht bedacht. Der Einfluss des Steuerungsinstruments der rechtlichen Regulierung ist also noch immer groß, auch wenn die Komplexität des Feldes, das durch die große Bedeutung der freien Trägerschaft und die Verteilung der Zuständigkeit auf mehrere Ebenen gekennzeichnet ist, die Identifikation von Wirkungsbeziehungen erschwert.

Die nachfolgende Zusammenfassung bietet eine Übersicht über die Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Kindertageseinrichtungen. Dabei werden die derzeit aktiven Steuerungssubjekte mit den wichtigsten Steuerungszielen und -objekten, alle Steuerungsinstrumente und alle Steuerungsebenen berücksichtigt.

Bundesebene
Steuerungssubjekt gegenüber allen nachfolgenden Ebenen;
Steuerungsziele: derzeit Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Bildung;
Steuerungsinstrumente: Regulierung – KJHG, Informierung – Nationale Qualitätsinitiative, Bildungsrahmenplan

steuert

Landesebene
Steuerungsobjekt der Bundesebene;
Steuerungssubjekt gegenüber allen nachfolgenden Ebenen;
Steuerungsinstrumente: Regulierung durch Landesgesetze und Verordnungen, Finanzierung (vgl. Abschn. 5.1), Informierung durch Empfehlungen, Bereitstellen von Materialien

steuert

örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe
Steuerungsobjekt von Bundes- und Landesebene;
Steuerungssubjekt gegenüber allen Einrichtungsträgern;
Steuerungsinstrumente:
Regulierung über Jugendhilfeplanung, Finanzierung, z. B. Auszahlungspraxis, Strukturierung, z. B. Bildung von Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG

Verbände
Steuerungsobjekt von Bundes- und Landesebene;
Steuerungssubjekt gegenüber den angeschlossenen Trägern;
Steuerungsinstrumente:
Informierung durch Fachberatung, Fortbildung und Information (vgl. Abschn. 5.2.2),
Strukturierung: Vernetzungsstruktur zwischen den Einrichtungen

steuern

alle Träger von Kindertageseinrichtungen
Steuerungsobjekt aller übergeordneten Ebenen;
Steuerungssubjekt für die einzelne Einrichtung, insbesondere Personal;
Steuerungsinstrumente:
Regulierung – Dienstordnungen etc.,
Finanzierung – Verteilung von Mitteln und Kompetenzen zur Mittelverwendung,
Informierung – Fachzeitschriften, Fortbildung,
Strukturierung – Qualitätsmanagement

angeschlossene Träger
Steuerungsobjekt aller übergeordneten Ebenen;
Steuerungssubjekt und -instrumente (vgl. alle Träger);
Steuerungsziele: weltanschauliche Prägung oder besondere konzeptionelle Ausrichtung

Diese Darstellung benennt nur Steuerungsziele, wenn diese durch offizielle Verlautbarungen bekannt sind. Bei den Ländern und auf kommunaler Ebene wird auf Nennungen verzichtet, weil die Vielzahl der unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen nicht in einer Übersicht zu erfassen ist.

5 Steuerungsformen im System der Kindertageseinrichtungen

Öffentliche Steuerung geschieht häufig durch rechtliche Vorgaben (Regulierung; vgl. Abschnitt 4.5). Von Bundesebene gibt es die Vorgabe des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und die Verpflichtung des bedarfsgerechten Vorhaltens von Ganztagsplätzen und Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder und unter Dreijährige (vgl. §§ 22ff. SGB VIII). Die Länder füllen diesen Rahmen teilweise durch Ausführungsgesetze aus, die Finanzierungsbedingungen und häufig Mindeststandards für Strukturqualität regeln. Alles, was nicht rechtlich kodifiziert ist, soll über staatliche Aufsicht auf einem qualitativen Mindestniveau zu halten versucht werden (vgl. § 45 und § 46 in Verbindung mit § 85 Abs. 2 Ziffer 6 des SGB VIII). Diese Aufsicht steht für ihre Entscheidungen immer unter hohem Rechtfertigungsdruck. Die Entscheidungen wurden von betroffenen Trägern in einigen Fällen einer gerichtlichen Prüfung unterzogen. Wenn die Entscheidungskriterien nicht auf Gesetze oder Verordnungen zurückgeführt werden konnten, wurden sie aufgehoben. Die „weiche" Steuerung über Aufsicht kann so durch wehrhafte Träger wirkungslos gemacht werden.

Bei der grundsätzlichen Frage, ob Steuerung über positive Anreize oder über Vorgaben von Mindeststandards und Handlungsanweisungen, die im Sinne der Zielsetzung der Sicherung pädagogischer Qualität und effizienter Ressourcennutzung förderlichste Wirkung hat, ist aus steuerungstheoretischer Perspektive davon auszugehen, dass nur eine Kombination der unterschiedlichen Steuerungsinstrumente wirksam ist, die die Selbstregulierung der betroffenen Teilsysteme ernst nimmt (vgl. Mayntz 1996, S. 283ff.). Für das Feld der Kindertagesbetreuung kann die Wirkung derzeit noch nicht mit wissenschaftlich fundierten Daten belegt werden. Auch Steuerungseffekte rechtlicher Vorgaben auf der Organisations- und Handlungsebene sind kaum untersucht, so dass über ihre Wirksamkeit derzeit lediglich aus der Perspektive einzelner Experten spekuliert werden kann.

Im Folgenden werden Steuerungsinstrumente auf den verschiedenen Ebenen (System-, Organisations- und Handlungsebene) beschrieben und bewertet. Dabei werden sowohl qualitativ inhaltliche als auch den quantitativen Ausbau verschiedener Betreuungsformen betreffende Zielsetzungen einbezogen.

5.1 Steuerung auf der Systemebene – Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung

Ausgangspunkt für die unterschiedlichen Steuerungsmaßnahmen auf Systemebene waren und sind politische Zielsetzungen. Dabei sind seit der Einrichtung des ersten Kindergartens durch Friedrich Fröbel und der ersten Kinderbewahranstalten in Trägerschaft sozial-caritativer Initiativen zwei Motive teilweise konkurrierend, teilweise sich gegenseitig verstärkend ausschlaggebend.

Zum einen geht es um die systematische Nutzung der frühen Lebensjahre von Kindern für eine umfassende Bildung, für das Wecken von Neugier, für die Einführung in die Kultur mit all ihren Errungenschaften und Erkenntnissen. Der Kindergarten Friedrich Fröbels begründete diese Tradition. Die Ergebnisse der PISA-Studie und die darauf folgende Diskussion haben diesem Motiv wieder verstärkte Bedeutung gegeben. Zum anderen ging es darum, Kinder, deren Eltern für niedrigen Lohn beide arbeiten mussten, um die Lebensgrundlage für ihre Familien zu erwerben, vor den Gefahren der Straße und schlechter Gesellschaft fernzuhalten, zu bewahren. Seit Ende der 1980er-Jahre – und derzeit wieder verstärkt – wird die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit in den Vordergrund gestellt, inzwischen mit dem zusätzlichen Zweck, gut ausgebildeten Frauen eine qualifizierte Teilnahme am Berufsleben zu ermöglichen, ohne sie wegen der Probleme mit der Kinderbetreuung zu Kinderlosigkeit zu zwingen.

Diese Motive und die von ihnen ausgelösten Steuerungsmaßnahmen prägen die derzeitige Struktur der Kindertageseinrichtungslandschaft. Rahmen und Grenze für alle Maßnahmen ist weiterhin die Vermeidung einer Gefährdung des Kindeswohls.

Steuerung setzt dabei insbesondere in diesen Bereichen an:

- Konzepte der pädagogischen Arbeit,
- Quantität und Vielfalt des Betreuungsangebotes,
- Mittelverwendung.

5.1.1 Konzepte der pädagogischen Arbeit – Informierung

Lange Zeit waren Vorgaben in diesem Bereich kaum vorhanden. Lediglich die Kindergartengesetze mancher Bundesländer machten eine Ausnahme, deren Vorgaben aber sehr allgemein und vage blieben. Den gleichen Grad von Unbestimmtheit weist auf Bundesebene das KJHG auf (§ 1), das allerdings für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege die allgemeine Aufgabe der Jugendhilfe insgesamt durch die Begriffe „Betreuung", „Bildung" und „Erziehung" näher bestimmt (§ 22 Abs. 2). Eine weitergehende Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben auf Bundesebene geschieht teilweise in Empfehlungen, die von staatlicher Seite auf Landesebene

herausgegeben wurden. Der Staat macht in diesem Bereich bisher vom Steuerungsinstrument Regulierung wenig Gebrauch.

In den neuen Bundesländern gab es eine völlig andere Situation. Hier waren Einrichtungs- und Bildungsziele mit hohem Konkretisierungsgrad für jede Altersstufe (auch für Kinder ab dem Säuglingsalter) festgelegt und den pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den öffentlichen Kindertageseinrichtungen vorgegeben. Über ihre korrekte Umsetzung wachte eine mit personellen Ressourcen gut ausgestattete Aufsichtsbehörde. Leider wurde die Wirkung dieser minutiösen, über Kontrolle abgesicherten inhaltlichen Steuerung nie untersucht. Die Vorgaben wurden nach 1990, insbesondere wegen mancher problematischer Inhalte, die nicht zu Unrecht als indoktrinär eingestuft wurden, sehr schnell außer Kraft gesetzt. Viele Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft wurden geschlossen oder mussten wegen des Einbruchs der Geburtenzahlen geschlossen werden. Viele öffentliche Einrichtungen wurden frei gemeinnützigen Trägern übergeben.

Das Konzept einer lernzielorientierten Bildungspädagogik vom Säuglingsalter an hat dem in seiner Grundidee völlig davon verschiedenen Situationsansatz, der als konzeptioneller Königsweg für die Kindergartenarbeit der alten Bundesländer galt, nicht standgehalten. Eine Studie zu den Effekten minutiöser Lernzielvorgaben, d.h. einer inhaltlichen Steuerung über Regulierung, ist daher nicht mehr nachzuholen.

Inzwischen hat sich ausgelöst durch die PISA-Studie die öffentliche, aber auch die Meinung der Pädagogen gewandelt. Die Vagheit der Vorgaben im Bereich der Kindertageseinrichtungen habe zu einer Vernachlässigung des Bildungsauftrages im vorschulischen Bereich geführt, konkrete Lernzielvorgaben seien nichts Anrüchiges und vermittelten den pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Sicherheit, wie sie mit ihrer Arbeit die allgemeinen Erwartungen erfüllen könnten. Die Verfechter der gegensätzlichen Position warnen jedoch vor Verschulung und Dämpfung des natürlichen Wissensdurstes bei Kindern durch die einseitige Vermittlung von Wissenstatsachen anstatt ihrer Entdeckung durch die Kinder selbst.

In dieser allgemeinen Diskussion suchen alle Bundesländer nach Wegen, um den Bildungsauftrag zumindest in den vorschulischen Jahren zu verdeutlichen und seine Umsetzung mehr abzusichern.

Die Jugendministerkonferenz hat in ihrer Sitzung am 13./14. Mai 2004 einen „Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen" beschlossen. Damit verständigen sich die Länder über gemeinsame Grundsätze der Bildungsarbeit der Kindertageseinrichtungen, die durch Bildungspläne auf Landesebene konkretisiert, ausgefüllt und erweitert werden sollen. Der Rahmen ist so weit gefasst, dass auf seiner „Grundlage die Tageseinrichtungen unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten träger- und einrichtungsspezifische Konzeptionen erstellen" (Anlage aus dem Protokoll der Jugendministerkonferenz am 13. und 14. Mai 2004 in Gütersloh, S. 2). Auch die bisher vorliegenden Bildungspläne einzelner Bundesländ-

der weisen in eine ähnliche Richtung: Es soll lediglich ein Rahmen vorgegeben sein, der Raum lässt für unterschiedliche konkrete Umsetzungen. Damit ist bereits der unter Kapitel 2 erwähnten Trägerautonomie hinsichtlich der Konzeptionen in ihren Einrichtungen Rechnung getragen.

Die Bildungspläne der einzelnen Bundesländer unterscheiden sich allerdings durch den Grad der Verbindlichkeit der in ihnen ausgeführten Vorgaben: Der überwiegende Teil hat den Charakter einer Vereinbarung, mit der die Vereinbarungspartner (üblicherweise die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege als Vertretung der freien Träger, die kommunalen Spitzenverbände und die Länder) sich selbst verpflichten, zur Umsetzung beizutragen. Diesen Weg gehen z. B. Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, das Saarland. Die Landesorganisationen der Wohlfahrtsverbände und die kommunalen Spitzenverbände sind aber bis auf wenige Ausnahmen nicht selbst Träger, sondern Interessenverbände, Dachverbände vieler rechtlich selbstständiger Träger, die über die konkrete Umsetzung der Bildungspläne selbst entscheiden. Die Dachverbände können ihren Einfluss auf ihre Mitgliedseinrichtungen geltend machen, Empfehlungen zur Umsetzung aussprechen und im Rahmen ihrer üblichen Dienstleistungen die Umsetzung durch Fachberatung und Fortbildung fördern. Mit der Akzeptanz dieser Organisationen als Vereinbarungspartner bekommen die Bildungspläne automatisch den Charakter von Empfehlungen, für deren Umsetzung man sich unterschiedlichster Unterstützung versichert. Damit zollt man der konzeptionellen Autonomie der freien Träger Tribut, um Widerstände aus diesem Bereich zu vermeiden. Außerdem geht man davon aus, dass sich die Praxis der Bildungsarbeit in Kindergärten durch die Arbeit an und mit den Empfehlungen auch ohne Druck weiterentwickeln wird. Durch Fortbildungsveranstaltungen, Informationen für Multiplikatoren wie Fachberaterinnen/Fachberater und Fortbildungsreferentinnen/Fortbildungsreferenten versucht man, vom hohen Orientierungswert und der fachlich inhaltlichen Qualität der Empfehlungen zu überzeugen. Der Schwerpunkt wird aktuell also auf das Steuerungsinstrument der Informierung gelegt.

Den Weg der direkten Vorgabe über eine Verordnung oder gar Gesetze (Regulierung) geht man dort, wo man glaubt, damit eine so hohe Verpflichtung zur Umsetzung schaffen zu können, dass diese nicht zu umgehen ist (z. B. in Bayern). Das Problem bei dieser Form sind allerdings die z. T. nicht vorhandenen oder nicht geeigneten Kontroll- oder Evaluationsinstanzen. An Vorgaben aus dem Schulbereich zeigt sich außerdem, dass noch so konkrete Vorgaben nicht zu gleichen, z. T. nicht einmal vergleichbaren Ergebnissen führen. Größere Verbindlichkeit wird durch eine Verknüpfung der Finanzierung mit der Umsetzung der Bildungsprogramme erreicht. Diesen Weg planen z. B. Mecklenburg-Vorpommern und Berlin.

5.1.2 Quantität und Qualität des Betreuungsangebotes – Regulierung und Informierung

Die deutlichste und wichtigste Maßnahme zur Steuerung der Quantität war der 1993 beschlossene und am 1.1.1996 in Kraft getretene Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für jedes Kind mit Vollendung seines dritten Lebensjahres. Die Wirkung war durchschlagend. Alle Bundesländer und die letztlich verantwortlichen Kommunen investierten massiv in die Schaffung neuer Kindergartenplätze, wenn auch dort, wo große Angebotslücken zur Zeit des Gesetzesbeschlusses bestanden, immer noch keine 100-prozentige Quote erreicht ist. Wegen der mit dem Ausbau verbundenen hohen Kosten entstand rasch ein Konsens darüber, dass der Rechtsanspruch durch ein tägliches vierstündiges Betreuungsangebot erfüllt sei.

Die relativ zügige Umsetzung dieser rechtlichen Vorgabe kann wohl darauf zurückgeführt werden, dass der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz als subjektiver Anspruch einklagbar ist. Andere im SGB VIII ebenfalls gemachte Vorgaben für einen bedarfsgerechten Ausbau von Plätzen mit Ganztagsangebot oder für Kinder unter drei Jahren sind, wie die letzten Statistiken zeigen, kaum realisiert. Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes vom 31.12.2002 gibt es in Deutschland insgesamt für 100 Kinder nur 33 Ganztagsplätze (in den alten Bundesländern 21) und nur acht Krippenplätze (in den alten Bundesländern nur zwei). In dieser Altersgruppe fehlt der individuelle Rechtsanspruch, weshalb die verantwortliche Instanz, der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, bei Untätigkeit nicht zum Handeln gezwungen werden kann.

Derzeit[2] plant die Bundesregierung in einem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) noch konkretere Vorgaben mit eindeutigen Kriterien und Maßnahmevorschriften. So sollen Kommunen eine jährliche Bedarfserhebung vorlegen und für den Bedarf von berufstätigen Eltern und von Kindern, deren Eltern die Erziehung und Betreuung ihrer Kinder nicht gewährleisten können, ausreichend Betreuungsplätze für unter Dreijährige schaffen in Kindertageseinrichtungen oder Tagespflege. Bei einer großen, nicht umgehend zu schließenden Lücke zwischen Bedarf und Angebot, sollen verbindliche Stufenpläne für den bedarfsgerechten Ausbau vorgelegt werden.

Ob die im Gesetzentwurf erhöhte Verbindlichkeit aber ohne individuellen, d.h. einklagbaren Rechtsanspruch ausreicht, um den gewünschten Steuerungseffekt des zügigen und bedarfsgerechten Ausbaus der Plätze wirkungsvoll voranzutreiben, wird in Expertenkreisen kontrovers diskutiert. Entscheidend für die Umsetzung wird die Finanzlage der Kommunen sein.

Qualitative Vorgaben gibt es im Bundesgesetz bisher kaum. Die Aufsicht führenden Institutionen werden lediglich auf das Wohl des Kindes als Maßstab aufmerksam gemacht (§ 45 Abs. 2 SGB VIII) und es wird ihnen die Prü-

[2] Die vorliegende Expertise wurde im Oktober 2004 verfasst.

fung der Eignung des pädagogischen Personals auferlegt. Die Bundesländer haben bis auf wenige Ausnahmen in Verordnungen, Gesetzen, Vereinbarungen oder Empfehlungen Konkretisierungen zur Qualifikation des Personals sowie zur Größe und Art der Räumlichkeiten festgelegt. Auch für die Gruppengröße und die personelle Ausstattung – zwei weitere Größen, die entscheidend für die Strukturqualität von Einrichtungen sind – gibt es, ebenfalls auf der Ebene der Bundesländer, teilweise Vorgaben, allerdings mit unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad.

Es ist eindeutig ein Trend feststellbar, Verbindlichkeiten zu schwächen und die konkrete Ausstattung, d.h. die Strukturqualität vor Ort den Finanzverhandlungen mit den Kommunen zu überlassen. Wo staatliche Vorgaben weiterhin für notwendig erachtet werden, um bestimmte Rahmenbedingungen für die Kinder und ihre Betreuung, Bildung und Erziehung zu sichern, stehen diese unter ständiger Kritik von Verfechtern der Spielräume für örtliche Lösungen.

Das Steuerungsinstrument der Informierung wurde nicht nur bei der Steuerung der Quantität sondern auch der Qualität bevorzugt. Im Rahmen der „Nationalen Qualitätsinitiative" wurden in fünf Teilprojekten Evaluationsinstrumente mit fünf unterschiedlichen Schwerpunkten für die Qualität der pädagogischen Arbeit in Kindertageseinrichtungen entwickelt, deren Einsatz dem Gutdünken und den finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Träger überlassen bleibt (vgl. Abschnitt 5.2.1). Dieser Verzicht auf das Verbindlichmachen bestimmter Prozessstandards der pädagogischen Qualität von Einrichtungen, z.B. durch die Verknüpfung von Refinanzierung und dem Erwerb eines bestimmten Gütesiegels, war nicht unumstritten. Die Frage der Kosten und des notwendigen Aufwands für eine solche Fremdevaluation war sicher ein Grund für die Zurückhaltung der staatlichen Steuerungsinstanzen. Ein anderer Grund lag in der Problematik des Vorliegens einer ganzen Reihe unterschiedlicher Kriterienkataloge, die zu unterschiedlichen Zertifikaten führen. In den Inhalten liegen diese Instrumente nicht so weit auseinander, dass man die Wahl eines einzelnen vom Staat anerkannten Gütesiegels hätte rechtfertigen können. Eine größere Vereinheitlichung der pädagogischen Qualität sollte außerdem nicht zu Lasten der gewünschten, auf lokale Gegebenheiten abgestimmten konzeptionellen Vielfalt gehen.

Diese Zusammenhänge führten dazu, dass die entwickelten Instrumente lediglich veröffentlicht und in einzelnen Projekten einer freiwilligen Implementierung zugeführt wurden, d.h. die öffentlich Verantwortlichen beschränkten sich auf das Instrument der Informierung.

5.1.3 Mittelverwendung – Finanzierung

Je konkreter und verbindlicher die Vorgaben für inhaltliche und strukturelle Rahmenbedingungen auf staatlicher Seite sind, desto deutlicher liegt der Akzent auf einer Zuschussfinanzierung mit klarer Aufteilung der Kostenüber-

nahmeverpflichtungen der möglichen Kostenträger Eltern, Träger, Kommunen und Land. Alle innerhalb des festgelegten strukturellen Rahmens entstehenden Kosten müssen dann von den Kostenträgern finanziert werden, unabhängig davon, wie hoch die konkrete Summe ist. Entstandene Kosten werden spitz abgerechnet. Zu Missbrauch dieser Finanzierungsregelung kann es kaum kommen, weil die Strukturvorgaben eindeutige Kriterien für die Angemessenheit der Kosten geben. Der Träger hat wenig Handlungsspielräume, aber hat die Sicherheit, dass entstandene Kosten übernommen werden. Hier geschieht Steuerung durch die konkreten Strukturvorgaben. Die Finanzierung wird zur Durchsetzung dieser Vorgaben eingesetzt.

Auch die Finanzierung über Pflegesätze oder Pauschalen, die in ihrer Höhe zum Teil von der Nutzung durch die Kinder abhängig sind, ist in einigen Bundesländern Praxis. Mit der Art der Finanzierung soll in der Hauptsache eine effiziente Mittelverwendung erreicht werden. Dieses Thema soll hier nicht weiter vertieft, sondern nur in seiner Wirkung auf pädagogische Qualität berücksichtigt werden.

Finanzierungsregelungen haben zum Teil nicht intendierte Wirkungen auf die Qualität der pädagogischen Arbeit. So schränkt z. B. eine starke Bindung der Elternbeiträge an Nutzungszeiten die Nutzungsdauer für Kinder häufig deutlich ein. Dies zeigen Erfahrungswerte in Kindergärten, die vom pauschalen auf den nutzungszeitbezogenen Beitrag umgestellt haben. Dadurch wird das bildungspolitische Ziel der familienergänzenden Bildung und Erziehung im Kindergarten verfehlt. Ein anderes Beispiel ist, dass pauschale Entgelte oder Pflegesätze dazu führen, dass Träger der betriebswirtschaftlichen Seite ihrer Unternehmen ein stärkeres Gewicht verleihen, häufig ein Übergewicht gegenüber der pädagogischen Seite. Die unbeabsichtigten Steuerungswirkungen beim Instrument der Finanzierung und bei betriebswirtschaftlichen Steuerungsabsichten sind plausibel, aber nicht durch statistische Daten zu belegen. Es wäre von großem Forschungsinteresse, die Wirkung für alle betroffenen Gruppen (Kinder, Eltern, Träger, Kostenträger, staatliche Steuerungsebene) zu untersuchen, um neben den intendierten Effekten die sich ergebenden Konsequenzen insgesamt abschätzen zu können. Dies gilt auch für den Fall, dass inhaltliche Steuerungsziele mit dem Steuerungsinstrument der Finanzierung erreicht werden sollen. Ein Beispiel hierfür ist eine gesetzliche Regelung in Rheinland-Pfalz, die die Höhe des Trägeranteils in Abhängigkeit von einem zahlenmäßig festgelegten Angebot an Ganztagsplätzen und Plätzen für andere Altersgruppen senkt. Noch unveröffentlichte Daten zeigen, dass diese Regelung insbesondere in Bezug auf die Ganztagsplätze eine große Wirkung zeigt. Man kann also davon ausgehen, dass über den „goldenen Zügel" der Finanzierung Ziele gegenüber den einzelnen Trägern am wirksamsten durchgesetzt werden können.

Eine klare Bindung der Finanzierung an die Erfüllung von operationalisierten Qualitätskriterien ist der wirksamste Hebel für die Steuerung. Dieser kann aber nur eingesetzt werden, wenn solche Kriterien ausreichend konkret und eindeutig sind. Strukturdaten sind messbar und leicht zu überprüfen. Für

Qualitätsanforderungen im inhaltlichen Bereich ist dies ungleich schwieriger. Die im Rahmen der Nationalen Qualitätsinitiative entwickelten Evaluationsinstrumente bieten solche Kriterien. Ihr flächendeckender Einsatz erforderte allerdings den Einsatz immenser zusätzlicher Ressourcen. Eine Bindung der öffentlichen Finanzierung an die Erfüllung der Kriterien solcher Evaluationsinstrumente ist aus diesem Grund derzeit nicht vorstellbar.

5.2 Steuerung auf der Organisations- und Handlungsebene

Die in Abschnitt 4.3 bereits beschriebene überwiegende Organisationsform der sehr kleinen Trägereinheiten im Bereich der Kindertageseinrichtungen beeinflusst insbesondere Steuerungsformen auf der Organisations- und Handlungsebene.

Die folgende Darstellung beginnt mit der Handlungsebene, d.h. der Einheit des einzelnen Betriebs, der einzelnen Einrichtung. Für die weit überwiegende Anzahl der Einrichtungen ist dies bereits die Ebene der Letztverantwortung und Letztentscheidung, die Ebene der juristischen Person des Trägers. Dem einzelnen Träger stehen alle beschriebenen Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Die Handlungsebene ist wegen des unmittelbar nachzuvollziehenden Wirkungszusammenhangs für Steuerung bezogen auf den eigentlichen sozialpädagogischen Zweck und seine unmittelbaren Adressaten, Kinder und Eltern, besonders bedeutsam.

5.2.1 Steuerung über Qualitätsmanagement – alle Steuerungsinstrumente

Das umfassendste und komplexeste Steuerungsinstrument auf der Handlungsebene ist ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem (QM-System). Es fasst alle Steuerungsaktivitäten des Trägers zusammen und wird üblicherweise in einem Handbuch schriftlich dokumentiert. DIN ISO 9004 (1992) und EfQM (1995) sind die im sozialen Bereich am meisten angewandten Systeme. Sie stammen alle aus der Wirtschaft. Um ihre Wirkungsweise auf der Handlungsebene zu verdeutlichen, genügt es, die allen gemeinsamen Schritte zu skizzieren:

- *1. Schritt: Festlegung der Ziele – Konzeptionsentwicklung*
  In allen QM-Systemen wird vom Träger erwartet, dass er die Ziele, die er selbst mit dem Betrieb einer Kindertageseinrichtung verfolgt, formuliert und damit sowohl den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen als auch den Kunden gegenüber transparent macht.
- *2. Schritt: Erhebung und Berücksichtigung der Abnehmer-/„Kunden"-Perspektive*
  Vollständig wird eine Konzeption erst, wenn auch die Wünsche und Be-

dürfnisse von Kindern und Eltern einbezogen werden. Dazu müssen sie erhoben werden, wozu geeignete Instrumente teilweise schon vorliegen, für die Kinderperspektive aber weitgehend noch entwickelt werden müssen.
Aus dem ersten und zweiten Schritt ergibt sich das spezifische Profil der einzelnen Kindertageseinrichtung.

- *3. Schritt: Erarbeitung von Maßnahmen zur Zielerreichung*
  Konkret kann das so gemacht werden, dass die im Ablauf eines Tages, einer Woche, eines Monats, eines Jahres typischen Arbeiten und Situationen festgestellt und im Blick auf ihre Eignung zur Zielerreichung überprüft werden. Bei Bedarf muss die bisherige Praxis durch neue Maßnahmen ergänzt oder ersetzt werden, die der Zielerreichung eher dienen.
- *4. Schritt: Entwicklung von Standards (Kriterien zur Überprüfung der Zielerreichung)*
  Solche Standards bestehen z.B. darin, dass für regelmäßig wiederkehrende Situationen bestimmte Verhaltensweisen festgelegt werden. Es wird die Reihenfolge von Maßnahmen und ihre Häufigkeit vorgegeben. Ein Beispiel: Es wird festgelegt, dass jedes Kind jeden Tag, wenn es die Einrichtung betritt, persönlich mit Handschlag und Namen begrüßt wird. Verantwortlich ist die Gruppenleiterin oder ihre Vertretung in ihrer Abwesenheit. Damit wird ein Beitrag zur Erreichung des Ziels „Jedes Kind in seiner individuellen Wichtigkeit bestärken und in seiner Persönlichkeit annehmen" geleistet.
  Solche Konkretisierungen können auch die in der Nationalen Qualitätsinitiative entwickelten Qualitätskriterien sein. Diese können bei der Operationalisierung eigener Ziele übernommen werden oder zu eigenen Operationalisierungen anregen. Die Frage, **wie** man höhere Qualität, d.h. eine bessere Zielerreichung sicherstellen kann, wird von den bisher entwickelten Evaluationsinstrumenten allerdings nicht ausreichend beantwortet.
- *5. Schritt: Etablierung einer ständigen Überprüfungsroutine*
  Die einzelnen Maßnahmen sollen in Checklisten festgehalten werden, die zur Vorbereitung immer wiederkehrender Situationen sehr nützlich sind und deren Einhaltung jeweils abgehakt werden kann. So wird eine größere Sicherheit für die tatsächliche Einhaltung erreicht, auch wenn Personal wechselt.
  In regelmäßigen Abständen (z.B. einmal pro Jahr) sollten die Checkliste und die Ziele selbst noch einmal überprüft werden: die Checklisten daraufhin, ob die Maßnahmen sich bewährt haben, die Ziele daraufhin, ob sie noch dem pädagogisch fachlichen Standard und den Wünschen und Bedürfnissen von Eltern und Kindern entsprechen. So ist der Weg offen für Weiterentwicklung.

Sowohl die in der Nationalen Qualitätsinitiative erarbeiteten als auch die aus der Wirtschaft stammenden Instrumente streben die Zertifizierung als äußeres Zeichen eines erreichten Qualitätsstandards an. Die Frage, ob Zertifizierung sinnvoll ist, haben große Krankenhäuser, Alten- und Behinderteinein-

richtungen für sich oft schon bejaht und bezahlen viel Geld, um sich ihren Kunden und der Öffentlichkeit als zertifizierte Betriebe präsentieren zu können. Das tun sie im Interesse der Kunden zu Recht. Im sozialen Bereich sind die Folgen von Fehlentscheidungen für eine bestimmte Einrichtung zu gravierend, als dass der Kunde es auf blinde Versuche ankommen lassen sollte. Ein Zertifikat gibt ihm die Sicherheit, dass eine neutrale objektive Überprüfung der Qualität stattgefunden hat. Die meisten Kunden sind kaum in der Lage, sich so intensiv mit den Bedingungen für die Verleihung eines Zertifikats zu befassen, dass sie wissen, *was* genau mit dem Zertifikat bescheinigt wird und *worauf* sie sich damit verlassen können. Häufig erfüllen Zertifikate heute lediglich die Funktion, dass die zertifizierte Einrichtung sich aus der Masse positiv heraushebt. Das führt auf lange Sicht dazu, dass die Zertifizierung zur Regel wird und ein fehlendes Zertifikat damit negative Auffälligkeit begründet.

So weit ist die Entwicklung im Bereich der Kindertageseinrichtungen noch nicht. Bei den derzeit vorliegenden Verfahren zur Zertifizierung ist zunächst zwischen zwei Ebenen der Qualitätskontrolle zu unterscheiden: Einmal handelt es sich um eine zeitlich punktuelle Überprüfung von Qualitätsstandards. Im Idealfall werden damit die zeitlich begrenzte Stimmigkeit und ein gewisses fachliches Niveau von Zielen, Strukturen und Prozessen bescheinigt. In diese Kategorie fällt der von Tietze und Viernickel (2003) als „Nationaler Kriterienkatalog" bezeichnete Ansatz, der im Rahmen der Nationalen Qualitätsinitiative entwickelt wurde. Der hohe finanzielle und personelle Aufwand, der hier bei seiner Anwendung in einer Fremdevaluation geleistet werden muss, sollte im Verhältnis zum Aussagewert der Ergebnisse gesehen werden. Es bleibt u. a. offen, über wie viele Jahre man davon ausgehen kann, dass die Ergebnisse in einer Einrichtung gehalten werden und in welchem Abstand erneut Prüfungen (Zertifizierungen) stattfinden müssen.

Bei einer Zertifizierung nach DIN ISO 9004 (als ein Beispiel für die Systeme, die aus der Wirtschaft stammen) wird etwas ganz anderes bescheinigt, nämlich das Vorliegen eines funktionierenden in den Alltag etablierten Qualitätssicherungssystems. Man überprüft, ob die beschriebenen Schritte zur Einhaltung der selbst gesetzten Standards eingehalten werden und die einzelnen Elemente zur sicheren Routine der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehören. Auch ein solches System kann erodieren und durch fehlende Erneuerung an Weiterentwicklungen vorbeigehen. Außerdem können die Inhalte der Arbeit nicht auf ihren fachlichen Standard hin überprüft werden, da es dafür keine Vorgaben bei DIN ISO gibt.

Die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems in Zusammenhang mit klaren inhaltlichen Zielsetzungen ist auf der Handlungsebene in der einzelnen Einrichtung das wirksamste und nachhaltigste Steuerungsinstrument, weil die Absichten und Ziele des Steuerungssubjekts, des Trägers bekannt werden und Verfahren der täglichen Arbeit mit ihren konkreten Aufgaben für jeden einzelnen Mitarbeiter festgelegt und festgehalten werden. Elemente daraus könnten über eine Verknüpfung mit Finanzierungsregelungen von der Sys-

temebene aus verbindlich gemacht werden. Zeit- und Kostenaufwand für die Überprüfung sind allerdings zu bedenken. Sie können von den einzelnen Trägern ohne Veränderung der Rahmenbedingungen nicht zusätzlich geleistet werden.

Die Aufgaben, die sich in einem Qualitätsmanagement stellen und die im Abschnitt 4.4 bereits aufgelisteten Trägeraufgaben, deren Erfüllung die Voraussetzungen schafft für die konkrete pädagogische Arbeit, stellen sich für jeden Betrieb. Ihre Bewältigung erfordert Kompetenzen im pädagogisch konzeptionellen, im betriebswirtschaftlichen (mit dem Spektrum Finanzierung, Marketing, Personalwirtschaft) und im juristischen Bereich. Diese Kompetenzen auf der Ebene der einzelnen Einrichtung zu verankern, ist organisatorisch schwierig und bezogen auf den Finanzrahmen, der zur Verfügung steht, nicht realisierbar. Um anstehende pädagogische, juristische und betriebswirtschaftliche Fragen auf einem angemessenen Niveau bearbeiten zu können, wurden insbesondere für die kirchlichen Kindertageseinrichtungen Unterstützungssysteme aufgebaut (vgl. Abschnitt 5.2.2). Auch mit diesen Unterstützungssystemen, die nicht auf der Handlungsebene der einzelnen Einrichtung und nicht beim Rechtsträger direkt angesiedelt sind, kann Qualität von Kindertageseinrichtungen entscheidend beeinflusst werden.

5.2.2 Qualitätssteuerung durch Fachberatung, Fortbildung, Information und Vernetzung

Die Definition fachlicher Qualität der Arbeit von Kindertageseinrichtungen, ihre Verbreitung und Weiterentwicklung war und ist die Aufgabe der sogenannten „Fachberatung" für Kindertageseinrichtungen. Für kirchliche Einrichtungen wurde diese Dienstleistung seit etwa 1950 flächendeckend von den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden Caritas und Diakonie für ihre Mitgliedseinrichtungen vorgehalten. Große kommunale Träger und andere Wohlfahrtsverbände haben ebenfalls inzwischen solche Stellen eingerichtet. Einen Impuls für die weitere Einrichtung unabhängiger Fachberatungen für kommunale Einrichtungen wurde von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter in ihren „Empfehlungen zur Fachberatung" gegeben (vgl. BAGLJÄ 2003). Darin wird zunächst die Bedeutung der Fachberatung für die Qualität der pädagogischen Arbeit festgestellt, und zwar als „Optimierung der Entwicklungs- und Erziehungskontexte" über die Qualifikation des Erziehungspersonals der Einrichtungen. „Zur Qualifizierung der Arbeit in den Kindertageseinrichtungen und als Impulsgeber für Veränderungen ist eine qualifizierte Fachberatung für Einrichtungsträger und für die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wichtiger denn je. Durch die spezifische Rolle der Fachberatung, ihren Einblick in verschiedene Einrichtungen und Strukturen der Jugendhilfe kann Praxisberatung eine hervorragende Koordinierungs-, Mittler- und Moderationsfunktion übernehmen. Darüber hi-

naus kann sie Denkanstöße und Unterstützung in Veränderungsprozessen von Einrichtungen geben" (BAGLJÄ 2003, S. 3).

Leider gibt es keine verwertbaren Daten, die die Wirksamkeit von Fachberatung für die Qualitätsentwicklung von Einrichtungen belegen könnten. Deshalb ist die Expertise auch in diesem Feld auf Plausibilitätsannahmen zur Beurteilung angewiesen. Als ein Hinweis auf die positive, der Intention entsprechende Wirkung dieses Steuerungsinstruments können Aussagen von freigewerblich tätigen Supervisoren und Fortbildnern angesehen werden, die immer wieder rückmelden, dass zwischen Einrichtungen, die auf eine unabhängige Fachberatung zurückgreifen können, und jenen, die eine solche Unterstützung nicht erfahren, ein wesentlicher Unterschied insbesondere bezogen auf das Niveau der Informiertheit über fachliche Entwicklungen, auf den Grad der Reflexion der eigenen Arbeit und auf die Professionalität des Umgangs mit Problemen besteht.

Um solche Plausibilitätsaussagen nachvollziehen zu können, soll zunächst ein kurzer Überblick über das Leistungsspektrum der Fachberatung gegeben werden. Die Darstellung stützt sich zum einen auf die bereits erwähnten „Empfehlungen zur Fachberatung" (BAGLJÄ 2003) und zum anderen auf nur z. T. veröffentlichte Konzeptionen verschiedener Fachberatungsträger[3].

Das Angebot der Fachberatung enthält insbesondere folgende Dienstleistungen:

1. Information über aktuelle fachliche Entwicklungen, neue gesetzliche Bestimmungen und Veränderungen der Bedingungen im Arbeitsfeld. Diese Dienstleistung sorgt u. a. für die Verbreitung gesetzlicher Vorgaben und versorgt innovationswillige Einrichtungen und Träger mit den entsprechenden Grundlagen.
2. Fortbildungsveranstaltungen in unterschiedlichster Form, von ein- und mehrtägigen Kursen, Studientagen und größeren Fachtagungen über weiterqualifizierende Lehrgänge (z. B. zur Vorbereitung auf die Übernahme einer Leitungsfunktion) bis zu Fortbildungen für einzelne Einrichtungsteams. Außerdem wird selbstorganisierte Fortbildung unterstützt.
3. Zur-Verfügung-Stellen von Kommunikationsnetzen durch die Organisation regelmäßiger Treffen bestimmter Funktionsgruppen. Damit wird Erfahrungs- und Ressourcenaustausch über die Grenzen der einzelnen Einrichtung hinweg ermöglicht. Einrichtungen, die eher zur „Avantgarde" gehören, geben Weiterentwicklungsimpulse an andere, können nachweisen, dass viele innovative Ideen umsetzbar sind.
4. Fachberatung in pädagogischen, rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Fragestellungen und bei Baumaßnahmen. Organisations- und Konzeptionsentwicklungsprozesse werden initiiert und begleitet. In Krisensituatio-

[3] Zu den grundsätzlichen konzeptionellen Fragestellungen vgl. Larrá 1998.

nen gibt es eine erste Intervention und bei weitergehendem Beratungs- und Begleitungsbedarf die Vermittlung zusätzlicher externer Unterstützung, z. B. Supervision.

5. Hinzu kommt die konkrete Unterstützung bei Verhandlungen mit Kostenträgern durch fachliche Stellungnahmen, durch Personalbedarfsberechnungen und Teilnahme an Gesprächen.

In der Reihenfolge der Darstellung sind zunächst die Leistungen genannt, die, durch eine Infrastruktur abgesichert, jeder Einrichtung gegenüber erbracht werden, und dann die Leistungen, für die es eine konkrete Anfrage des einzelnen Trägers oder der Einrichtung geben muss. Die Rolle der Fachberatung ist die des externen Experten, der durch enge und häufige Zusammenarbeit ein Vertrauensverhältnis aufbauen muss.
Dieses Leistungsspektrum geht davon aus, dass die Trägerschaft für Fachberatung einerseits und Einrichtungen andererseits nicht in einer Hand liegen. Diese „Unabhängigkeit" der Fachberatung vom Einrichtungsträger wird in der zitierten Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter für notwendig gehalten, damit die fachliche Bewertung von Situationen und Notwendigkeiten von Maßnahmen nicht von Trägervorgaben beeinflusst wird.

Wie wirksam unabhängige Fachberatung ihre Aufgabe der Qualitätsentwicklung der Einrichtungen erfüllen kann, wird durch zwei Faktoren entscheidend beeinflusst:

- Zum einen erfolgt die Inanspruchnahme der Fachberatung zum überwiegenden Teil freiwillig. Träger und Personal entscheiden selbst, ob ein Bedarf für die konkrete Unterstützung durch Fachberatung besteht (siehe Dienstleistungen 4 und 5) oder ob sie die Weiterentwicklungsangebote durch Information, Fortbildung und Vernetzung annehmen und sich durch Impulse zu Veränderungen anregen lassen (siehe Dienstleistungen 1 bis 3). Eine große Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Vertrauen, das die Adressaten in den Experten Fachberater setzen. Wenig bewährt hat sich die Erhöhung der Verbindlichkeit durch die Übertragung von Aufsichtsfunktionen auf Fachberatung. Sie kann einerseits nur effektiv ausgeübt werden, wenn entsprechende Sanktionsmöglichkeiten gegeben sind, die beim Anstellungsträger der Fachberatung normalerweise nicht vorhanden sind. Zum anderen ist davon auszugehen, dass das Vertrauensverhältnis, das die Voraussetzung ist, dass Träger und Einrichtungen sich auch in schwierigen Situationen an den Berater wenden, durch die gleichzeitige Aufsichtsfunktion empfindlich gestört wird.
- Der zweite Faktor ist die Qualität der Fachberatung selbst. Durch eine entsprechende Arbeitsorganisation (möglichst in Expertenteams statt Einzelkämpfertum), ausreichende Ressourcen für Fort- und Weiterbildung, Möglichkeiten der Vernetzung mit der Fachberatung anderer Träger und eine gute Fachberatungskonzeption kann dafür gesorgt werden, dass die not-

wendigen Leistungen der Fachberatung selbst einem fachlich angemessenen Standard entsprechen. Dies bleibt derzeit ganz dem Träger der Fachberatung selbst überlassen. Wohl auch, weil es Fachberatung für alle Einrichtungen noch nicht flächendeckend gibt, sondern insbesondere im Bereich der freien Träger, wird sie von staatlicher Seite bisher wenig wahrgenommen und als entscheidende Multiplikatorengruppe nicht effektiv genutzt.

Hier liegt eine Steuerungsmöglichkeit brach, die von öffentlicher Seite stärker genutzt werden und effektive Steuerung ermöglichen könnte, indem

- für einen flächendeckenden Ausbau die rechtlichen und Finanzierungsvoraussetzungen geschaffen würden,
- diese Multiplikatorenebene systematisch für Umsetzung von Vorgaben und die Initiierung zielgerichteter fachlicher Weiterentwicklung genutzt würde,
- der Status der Fachberatung rechtlich stärker verankert, ihre relative Unabhängigkeit von den Rechtsträgern (Träger als Kunden) gesichert und sie von Aufsichtsfunktionen freigehalten würde.

6 Neue Trägerstrukturen – ein Beispiel für Steuerung auf der Organisations- und Handlungsebene

Zunächst muss der Begriff „neue Trägerstrukturen" erläutert werden. Es geht um Organisationseinheiten, in denen die Trägerschaft von mindestens 30 bis 50 Einrichtungen zusammengefasst ist. Große Städte waren im Kindergartenbereich schon immer solche Träger. Die Kindertageseinrichtungslandschaft ist aber überwiegend durch viele kleine und kleinste Träger geprägt (vgl. Abschnitt 4.3), die immer häufiger erkennen, dass sie die Trägeraufgaben mit den ihnen zur Verfügung stehenden hauptamtlichen (das pädagogische Personal der Einrichtungen) und neben- oder ehrenamtlichen Ressourcen nicht mehr bewältigen können. Aus diesem Grund gibt es bei vielen freien Trägern die Tendenz, durch neue Zusammenschlüsse diese Situation zu verbessern.

Die Effizienz und Effektivität solcher Zusammenschlüsse hängt stark davon ab, in welchem Ausmaß die bisherigen Rechtsträger bereit sind, Entscheidungs- und Handlungskompetenzen rechtlich abgesichert an eine andere Instanz abzugeben, mit dem Ziel, wirksame Steuerung zu ermöglichen. Je mehr Entscheidungen weiterhin an die Zustimmung der „alten" Träger gebunden bleiben, desto weniger kommen die Effekte der neuen Struktur zum Tragen.

Die Trägerstruktur, die im Folgenden als Beispiel gewählt wurde, lässt durch ihre Entstehungsgeschichte aus einer normalen kleinteiligen Struktur die Unterschiede zwischen den verschiedenen Trägerformen sehr deutlich

werden: Im Rahmen eines Projekts wurden im Bistum Trier bestehende Einrichtungen, die bis dahin in Trägerschaft von einzelnen Kirchengemeinden lagen, in die Trägerschaft von drei regional tätigen gGmbHs überführt. Hauptgesellschafter in allen drei gGmbHs ist das Bistum (mindestens 51 % der Anteile) und Mitgesellschafter wurde jede Kirchengemeinde, die eine Einrichtung in die gGmbH einbringt. Die Größe der gGmbHs hat sich unterschiedlich entwickelt (34 bis 80 Einrichtungen), so dass hier unterschiedliche Erfahrungen verglichen werden können.

Aus den Projektergebnissen können folgende Erkenntnisse und Erfahrungen bezüglich der Steuerung von Qualität und Mittelverwendung gezogen werden:

Die hauptsächliche Veränderung gegenüber der vorherigen Situation bestand in der *Professionalisierung der Wahrnehmung von den Trägeraufgaben,* die bisher ehren- oder nebenamtlich wahrgenommen worden waren. Dies bedeutet für den Aufgabenbereich Personal:

Fach- und Dienstaufsicht

Die Fachaufsicht für die Einrichtungsleitung wird inzwischen von einer pädagogisch ausgebildeten neuen Funktionsstelle (Gesamtleitung) ausgeübt, vorher von einem dafür bestimmten Kirchengemeindemitglied oder dem Gemeindeleiter, dem Pastor, der gleichzeitig Dienstvorgesetzter war. Die Fachaufsicht für die Gesamtleitung selbst obliegt der Geschäftsführung, in der durch den Einsatz von zwei gemeinsam verantwortlichen Geschäftsführerinnen/Geschäftsführern immer sowohl pädagogisch pastorale als auch betriebswirtschaftliche Kompetenz vorhanden ist. Die professionell durchgeführte Dienstaufsicht führt zu angemessenen arbeitsrechtlichen Sanktionsmaßnahmen, die vorher nur in ganz extremen Einzelfällen ergriffen wurden.

Qualifizierung

Durch die Größe der Organisation können Qualifizierungsniveaus und -bereiche eingebunden werden, die vom kleinen Träger für die kleine Einheit nicht betriebswirtschaftlich sinnvoll eingesetzt und finanziert werden konnten. Besonders zu nennen ist hier ein anderes Niveau der pädagogischen Ausbildung und der Einbezug der Betriebswirtschaft. Juristische Kompetenzen werden derzeit z. T. von der Bistumsverwaltung bereitgestellt oder zusätzlich im Einzelfall eingekauft.

Systematische Personalauswahl und Personalentwicklung

Die neuen Kompetenzen in der Geschäftsführung führten zu einer Standardisierung der Personalauswahlverfahren auf einem hohem professionellen Niveau. Die größeren Einheiten erlauben eine neue Personalentwicklung in vielfacher Hinsicht. Einmal können hoch motivierte und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gezielt auf Leitungspositionen hin geför-

dert und ausgebildet werden. Dabei können sie durch eine Karriere innerhalb der Organisation zu immer anspruchsvolleren Aufgaben geführt werden. Für die Erledigung von Sonderaufgaben kann auf einen wesentlich größeren Pool von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit dem entsprechend weiteren Qualifikationsspektrum zurückgegriffen werden. Die kleine Einheit vorher verfügte weder über die Aufgaben- und Funktionsstellenvielfalt noch über das entsprechende Mitarbeiterinnenpotenzial. Die professionelle Wahrnehmung von Leitungsaufgaben führt zu gezielten Fort- und Weiterbildungskonzepten für die unterschiedlichen Organisationsebenen:

- für den Aufgabenbereich des Trägers im konzeptionellen Bereich
  - Fachliche Weiterentwicklungsimpulse werden professionell aufgegriffen. So wird z. B. die Palette der Betreuungsangebote flexibel und bedarfsgerecht erweitert.
  - Neue inhaltliche Vorgaben (z. B. die flächendeckende Einführung von Entwicklungsgesprächen mit den Eltern) werden umgesetzt.
  - Leitbilder und Rahmenkonzepte geben Orientierung für alle Einrichtungen, ihre Umsetzung wird überprüft.
  - Die Wahrnehmung der Fachaufsicht durch fachlich qualifizierte Vorgesetzte unterzieht die pädagogische Arbeit einer stärkeren Kontrolle, so dass Mängel beseitigt werden können und ständige Weiterentwicklung zur Leitungsmaxime wird.
- für den Aufgabenbereich Finanzen
  - Verhandlungen mit den unterschiedlichen Kostenträgern werden professionell durchgeführt.
  - Wegen des hohen Dienstleistungspotenzials, das eine gGmbH vereint, ist die Verhandlungsposition gestärkt.
  - Die Mittelverwendung auch in nicht der staatlichen Kontrolle unterliegenden Bereichen ist transparenter, u. a. wegen einheitlicher Buchungssystematiken.
  - Synergieeffekte helfen Kosten sparen. Hier entsprechen die Möglichkeiten allerdings nicht den Erwartungen wegen der großen räumlichen Verstreutheit der einzelnen Betriebsstandorte.
- für die Arbeitsorganisation
  - Verfahrensabläufe werden standardisiert, dadurch für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter transparenter sowie reibungsloser und schneller.
  - Aufgabenbeschreibungen für die verschiedenen Funktionsstellen und Organisationsebenen erleichtern das Zusammenwirken und helfen Konflikte zu vermeiden.
  - Durch die Ausstattung mit PCs und einer entsprechenden Software wurde die Kommunikation und Datenverwaltung verbessert und beschleunigt.

- Ein mit allen Betroffenen gemeinsam erarbeitetes Kommunikationskonzept schafft die Gelegenheit für notwendige Absprachen und sorgt dafür, dass Informationen rechtzeitig an die richtigen Stellen kommen.

Mit dieser Darstellung wurde nur eine Auswahl der wichtigsten Qualitätsmerkmale der Trägerstruktur vorgestellt. Nicht alle Vorteile sind an die neue Form und Größe gebunden. Ihre Verwirklichung in einer kleinen Einheit mit weniger hauptamtlichen Ressourcen ist jedoch von der zufällig vorhandenen Qualifikation und dem freiwilligen Engagement von Ehrenamtlichen oder Hauptamtlichen mit ganz anderen Kernaufgaben und entsprechend nicht vorhandener einschlägiger Ausbildung abhängig und damit eher unwahrscheinlich, geschweige denn garantiert.

Die neue Qualität hat ihren Preis. Bisher wird er im beschriebenen Beispiel von den Gesellschaftern ohne Beteiligung der öffentlichen Kostenträger bezahlt. Die Finanzierungsregelungen in den hier zuständigen beiden Bundesländern Rheinland-Pfalz und Saarland sind nicht entsprechend gefasst. Aber auch in vielen anderen Bundesländern ist der sogenannte „Overhead" (strategische Geschäftsführung und Verwaltung) immer noch Sache der einzelnen Träger und muss von diesen finanziert werden. Dazu sind immer weniger Träger in der Lage. Eine Verbesserung der Qualität der Arbeit der einzelnen Einrichtungen über den Weg einer verbesserten Steuerung in der Organisation ist nur zu erreichen, wenn diese Steuerung als notwendige Voraussetzung für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung anerkannt und finanziert wird.

7 Zusammenfassung: Kriterien für die Bewertung von Steuerungsmaßnahmen

In einem zusammenfassenden Überblick sollen zum Abschluss Kriterien vorgestellt werden, die bei der Entscheidung der jeweiligen Steuerungsinstanz für die von ihr zu ergreifenden Steuerungsmaßnahmen angewendet werden können. Die Steuerungsinstanz setzt bei den einzelnen Kriterien Prioriäten, die die Maßnahmenentscheidung beeinflussen. Eine Empfehlung für bestimmte Steuerungsmaßnahmen kann deshalb nicht gegeben werden.

Wirksamkeit im Hinblick auf das Steuerungsziel

Als Beispiel kann hier die Einführung des Rechtsanspruchs gelten. Das Ziel (Existenz eines Kindergartenplatzes für *jedes* Kind ab 3 Jahren) wurde in der vorgesehenen Zeit fast überall erreicht. In Bundesländern mit hohen Platzdefiziten hat man sich der Erfüllung deutlich angenähert. Die Maßnahme war eine sehr weitgehende, nämlich die Kodifizierung eines individuellen, d.h.

einklagbaren Rechtsanspruchs, die alle Ebenen band und den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Kommunen zu absoluter Prioritätensetzung zwang. Zu erwähnen ist allerdings auch, dass die kirchlichen Träger, ohne gesetzlich dazu verpflichtet zu sein, einen großen Beitrag zur Verwirklichung leisteten, indem sie bestehende Einrichtungen erweiterten und neue Trägerschaften übernahmen, größtenteils ohne die Finanzierungsmodalitäten zu ändern, d.h. mit einem erklecklichen Eigenanteil.

Nebenwirkungen

Vor dem Einsatz einer Steuerungsmaßnahme, insbesondere solch einschneidender wie neuer gesetzlicher Vorgaben, müssen ihre Nebenwirkungen eingeschätzt werden: Welche Wirkungen sind neben den intendierten zu erwarten? Welche lassen sich durch geringfügige Änderungen vermeiden? Welche können, sollen, müssen im Hinblick auf die hohe Priorität des Steuerungsziels in Kauf genommen werden?

Auch hier bietet die Einführung des Rechtsanspruchs ein anschauliches Beispiel. Es war vorauszusehen, dass die notwendige Schaffung neuer Kindergartenplätze so viele Ressourcen binden würde, dass die bedarfsgerechte Schaffung von Betreuungsmöglichkeiten für unter Dreijährige und Schulkinder, die ebenfalls, aber mit geringerer Verbindlichkeit im KJHG steht, dadurch in den Hintergrund treten würde. Diese Wirkung wurde in Kauf genommen. Ihr wird derzeit durch ein neues Tagesbetreuungsausbaugesetz (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004) gegenzusteuern versucht. Auch die Wirkung auf andere „freiwillige" Leistungen der Jugendhilfe, für die die Ressourcen durch den Ausbau der Kindergartenplätze geschmälert wurden, wurde hingenommen.

Kosten-Nutzen-Relation

Die Beurteilung ist von der Bewertung des Nutzens abhängig. Beim Rechtsanspruch rechtfertigte das hohe sozialpolitische Ziel und die zu erwartende hohe Wirksamkeit der Maßnahme den hohen Mitteleinsatz. Ein anderes Beispiel macht die notwendige Abwägung deutlich: Immer wieder wird die Einführung von Zertifizierungen als Voraussetzung für die öffentliche Förderung als probates Steuerungsmittel genannt, die verschiedenen Träger für die Verwendung staatlicher Mittel an konzeptionelle Standards zu binden (strukturelle Standards sind häufig durch rechtliche Vorgaben und diese als Förderungsbedingungen abgesichert.). Die vorliegenden Evaluationsinstrumente im inhaltlich konzeptionellen Bereich erfordern einen hohen Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen. Diesem steht die bisher wenig einschätzbare und wissenschaftlich nicht überprüfte Wirksamkeit einer solchen Maßnahme gegenüber (vgl. Kapitel 3 sowie Abschnitte 5.1.2 und 5.2.1).

Konnexitätsprinzip

Die Bewertung der Angemessenheit von Kosten im Bezug auf das Steuerungsziel kann nur sinnvoll von dem getroffen werden, der für sie aufkommen muss. Das damit umschriebene „Konnexitätsprinzip" (die Ebene, die eine Maßnahme beschließt, muss selbst für die entstehenden Kosten aufkommen) wurde bei Einführung des Rechtsanspruchs nach Meinung der Kommunen, die für die Umsetzung verantwortlich waren, nicht eingehalten. Inzwischen haben sich einige Bundesländer in ihrem Verhältnis zu den Kommunen auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips verpflichtet. Das Konnexitätsprinzip sollte selbstverständlich nicht nur zwischen den unterschiedlichen Ebenen der öffentlich Verantwortlichen gelten, sondern auch für die freien Träger. Sollten sie z.B. verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen teure Zertifizierungen durchzuführen, um sich als förderungswürdig zu erweisen, müssten die dadurch verursachten Kosten selbst ebenfalls förderfähig werden.

Umsetzungsfristen und Wirkfristen

Je größer die rechtliche Verbindlichkeit der Vorgaben, desto höhere Hürden gibt es für die Entscheidung (Gesetz – Parlament, Verordnung – Regierung, Richtlinien – Behörde), desto länger dauert auch die Vorbereitung einer Entscheidung. Auch die Wirkzeiten der Steuerungsmaßnahmen sind unterschiedlich lang und hängen u.a. häufig davon ab, wie weit sie im Feld, insbesondere bei den Trägern auf Akzeptanz stoßen. Tiefgreifende inhaltliche und konzeptionelle Veränderungen erfordern außerdem häufig eine Umorientierung in der langjährig sozialisierten professionellen Haltung der pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Solche Prozesse erfordern Zeit und den Einsatz mehrerer Steuerungsinstrumente gleichzeitig. Eine gesetzliche Vorgabe im inhaltlichen Bereich wird z.B. ohne den Einsatz von Fachberatung und Fortbildung ihr Steuerungsziel nicht erreichen.

Konkrete Vorgaben vs. Abstecken von Zielen und Umsetzungsrahmen

Je konkreter Vorgaben von der Steuerungsinstanz definiert sind, desto leichter ist ihre Umsetzung zu überprüfen, aber desto schwieriger werden angemessene Lösungen für den örtlichen Einzelfall. Je konkreter und verbindlicher die Auflagen, desto eher muss die für die Vorgaben verantwortliche Steuerungsinstanz für die durch die Vorgaben entstehenden Kosten aufkommen. Bei inhaltlichen Vorgaben kann eine große Konkretheit, ein hoher Operationalisierungsgrad dazu führen, dass oberflächlich bestimmte Kriterien erfüllt werden. Die professionelle Haltung, die eigentlich Voraussetzung für eine angemessene Umsetzung wäre, bleibt aber unverändert. Die Erfahrungen aus dem Schulbereich sprechen hier eine deutliche Sprache. Im inhaltlich konzeptionellen Bereich sprechen Zielformulierungen auf einem sehr niedri-

gen Operationalisierungsniveau eher die Haltung an und stellen deshalb größere Veränderungsanforderungen.

8 Literatur

Baumert, Jürgen/Klieme, Eckhard/Neubrand, Michael/Prenzel, Manfred/Schiefele, Ulrich/Schneider, Wolfgang/Stanat, Petra/Tillmann, Klaus-Jürgen/Weiß, Manfred (2001): OECD PISA – Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Verfügbar über: www.mpig-berlin.mpg.de/pisa 11/2001

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ) (2003): Empfehlungen zur Fachberatung. Flehingen/Baden

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG; Hrsg.) (1990): Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bundestagsdrucksache 11/6576. Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hrsg.) (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland mit der Stellungnahme der Bundesregierung. Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode. Drucksache 14/8181. Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hrsg.) (2003): Auf den Anfang kommt es an. Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Weinheim

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hrsg.) (2004): Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG). Berlin

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1998): Kinder- und Jugendhilfegesetz. Sozialgesetzbuch – Achtes Buch. Textausgabe, 5. Aufl. Frankfurt a. M.

Deutsches Institut für Normung (1992): Qualitätsmanagement und Elemente eines Qualitätssicherungssystems. Leitfaden für Dienstleistungen. Berlin

Diskowski, Detlef (2004): Finanzierung der Tageseinrichtungen – Versuch einer Systematisierung. In: Diller, Angelika/Leu, Hans Rudolf/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kitas auf dem Prüfstand. Fachforum Bildung und Erziehung. München, S. 75–90

European Foundation Of Quality Management (EFQM; Hrsg.) (1995): Selbstbewertung 1996. Richtlinien für den Öffentlichen Sektor: Kommunale und staatliche Verwaltung. Brüssel

Fthenakis, Wassilios E./Hanssen, Kirsten/Oberhuemer, Pamela/Schreier, Inge (Hrsg.) (2003): Träger zeigen Profil. Weinheim

Fthenakis, Wassilios E./Textor, Martin R. (Hrsg.) (1998): Qualität von Kinderbetreuung. Weinheim

Hense, Margarita (1997): Qualitätssicherung durch Fachberatung und Fort/Weiterbildung. In: Unsere Jugend 6, S. 258–261

Honig, Michael-Sebastian (2002): Pädagogische Qualität als erziehungswissenschaftliches Problem. In: Neue Praxis 32, 3, S. 216–230

Katz, Lilian (1996): Qualität der Früherziehung in Betreuungseinrichtungen: Fünf Perspektiven. In: Tietze, Wolfgang (Hrsg.): Früherziehung. Neuwied, S. 226–239

Kommunale Gemeinschaftsstelle (1995): Qualitätsmanagement. Bericht Nr. 6. Köln

Laewen, Hans-Joachim (1997): Qualität trotz Kostendruck? Unterwegs in schwierigen Zeiten. Zur Notwendigkeit der Formulierung eines Bildungsauftrags für Kindertagesstätten. In: klein&groß 7/8, S. 7–35

Larrá, Franziska (1998): Qualität durch Fachberatung. In: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Caritas '98. Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes. Freiburg, S. 409–412

Larrá, Franziska (1999): Aspekte der Qualitätssicherung im Kindergarten – Eine Zusammenstellung aus praktischer Perspektive. In: Goebel, Eberhard (Hrsg.) (1999): Qualitätsmanagement in Kindertagesstätten. Kassel, S. 53–70

Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In: Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Frankfurt a. M., S. 186–208

Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Frankfurt a. M., S. 263–292

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a. M.

Preissing, Christa (2003): Qualität im Situationsansatz. Weinheim

Spieß, C. Katharina/Tietze, Wolfgang (2001): Gütesiegel als neues Instrument der Qualitätssicherung von Humandienstleistungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen am Beispiel von Kindertageseinrichtungen. Diskussionspapier Nr. 243. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin

Statistisches Bundesamt (2004): Kindertagesbetreuung in Deutschland. Detaillierte Ergebnistabelle zu Kindertageseinrichtungen in Deutschland am 31.12.2002. Verfügbar über: http://www.statistischesbundesamt.de, 21.5.2004, 17.30 Uhr

Tietze, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Wie gut sind unsere Kindergärten? Neuwied

Tietze, Wolfgang/Schuster, Käthe-Maria (1997): Pädagogische Qualität in Kindergärten. Ein europäisches Forschungsprojekt. In: Kita aktuell HRS 3, S. 51–53

Tietze, Wolfgang/Schuster, Käthe-Maria/Roßbach, Hans-Günther (1997): Kindergarteneinschätzskala. Deutsche Fassung der Early Childhood Environment Rating Scale. Neuwied/Kriftel/Berlin

Tietze, Wolfgang/Viernickel, Susanne (Hrsg.) (2003): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. 2. Aufl. Weinheim

Autorinnen und Autoren

Dipl. Päd. Kathrin Bock-Famulla ist Mitarbeiterin in der Bertelsmann Stiftung.

Dr. phil. Franziska Larrá ist Leiterin der Abteilung Kindertageseinrichtungen im Diözesancaritasverband Trier und Leiterin des Steuerungsbüros für die KiTa gGmbHs im Bistum Trier.

Dr. phil. Peer Pasternack, Staatssekretär a.D., ist Forschungsdirektor am Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Prof. Dr. Ursula Rabe-Kleberg ist Hochschullehrerin für Erziehungswissenschaft und Soziologie der Bildung und Erziehung am Institut für Pädagogik, Fachbereich Erziehungswissenschaft der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Dipl. Verw.wiss. Arne Schildberg war während der Erstellung der Expertise Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und ist derzeit bei der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationale Politikanalyse tätig.



Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht

Band 1: Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren
ISBN 3-87966-441-2

Band 2: Entwicklungspotenziale institutioneller Angebote im Elementarbereich
ISBN 3-87966-442-0

Band 3: Kompetenzerwerb von Kindern und Jugendlichen im Schulalter
ISBN 3-87966-443-9

Band 4: Kooperationen zwischen Jugendhilfe und Schule
ISBN 3-87966-444-7

ISBN 3-87966-442-0

Umschlagfoto: © Anja Rohde, Hamburg