

**Zur Gemeinsamkeit von
elterliche Sorge und öffentlicher Verantwortung
Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
zu Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren**

Siegfried Keil

Rechtzeitig zur Anhörung des Referentenentwurfes zum Kinderförderungsgesetz hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMFSFJ sein Kurzgutachten „*Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung*“ fertig gestellt. Darin begrüßt der wissenschaftliche Beirat für Familienfragen die mit dem 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) eingeleiteten Maßnahmen, mit denen die Familienpolitik in den letzten Jahren die Balance von Erwerbstätigkeit und Familie zu verbessern sucht, gleichzeitig aber auch den Bereich der öffentlich verantworteten Betreuung von Kindern neu ausrichten will. Kernanliegen des Gesetzes ist ein bedarfsgerechter Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder, insbesondere im Alter unter drei Jahren. Mit diesem Gesetz verbindet der Bundesgesetzgeber jedoch zugleich seine „*Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder*“, wonach die Träger die Qualität durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, weiterentwickeln und evaluieren sowie eine pädagogische Konzeption entwickeln sollen. Dabei wird ausdrücklich betont, dass der Förderungsauftrag Bildung, Betreuung und Erziehung des Kindes umfasst. Während der Bildungsauftrag für den Kindergartenbereich seit 1971 im KJHG verankert war, gehörte die Förderung der kindlichen Entwicklung bislang nicht explizit zum Aufgabenbereich öffentlicher Betreuungsangebote für unter Dreijährige. Konzeptionell beschriftet der Bundesgesetzgeber hier also neue Wege, indem er quasi einen Bildungsauftrag an die Kindertageseinrichtungen formulierte.

Der Beirat macht allerdings darauf aufmerksam, dass trotz aller schon eingeleiteten politischen Initiativen das Angebot an Betreuungsplätzen für unter Dreijährige nach wie vor noch sehr gering ist. Im Jahr 2006 waren von den ca. 2,1 Mio. Kindern unter drei Jahren in Deutschland 287.000 – das sind 13,6 % – in einer familienergänzenden Betreuung. In 250.000 Fällen (88,5 %) handelte es sich dabei um einen Betreuungs-

platz in einer Tageseinrichtung oder und in 33.000 Fällen (11,5 %) um eine Tagespflege. Zwischen den westlichen (8,0 %) und östlichen (39,7 %) Bundesländern sind die geschichtlich bedingten Unterschiede im Betreuungsangebot immer noch sehr groß. Dies gilt vor allem für die älteren Kinder in diesem Altersbereich. Während von den Kindern unter einem Jahr im Westen nur 1,5 % und im Osten 6 % einen Betreuungsplatz in Anspruch nahmen, steigt dieser Anteil bei den Ein- bis Zweijährigen auf 5,4 % im Westen und 40,4 % im Osten und bei den Zwei- bis Dreijährigen auf 16,7 % im Westen und 72,6 % im Osten. Während also im Osten ein hinreichend großes Angebot besteht, verläuft der Ausbau der Betreuungseinrichtungen – gemessen an den Zielen des TAG – im Westen zu langsam. Seit 2002 hat sich das Angebot an Betreuungsplätzen in den westlichen Bundesländern lediglich verdoppelt und ist von einer Versorgungsquote von 3,9 % auf 8 % gestiegen und noch weit von den im TAG vorgegebenen 17 % entfernt.¹

In dieser Ausgabe lesen Sie:

	Seite
<i>Prof. Dr. Dr. Siegfried Keil</i>	
Zur Gemeinsamkeit von elterlicher Fürsorge und öffentlicher Verantwortung Gutachten des wissenschaftlichen Beirates	1
<i>Deutsche Psychoanalytische Vereinigung</i> Krippenausbau in Deutschland Psychoanalytiker nehmen Stellung	7

¹ Zur gegenwärtigen Situation vgl. DJI , Zahlenspiegel 2007 – Kinderbetreuung im Spiegel der Statistik, München 2008. Zur Ausgangslage nach 1989 s. a. Wiss. Beirat beim BMFSFJ, Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln 1991

Insgesamt zeigen diese Zahlen, dass die gegenwärtige Betreuungssituation regional stark variiert, aber insgesamt von den nunmehr angestrebten politischen Zielen von 35 % Versorgungsquote bis zum Jahr 2013 noch weit entfernt ist. Vor diesem Hintergrund erscheint das angestrebte Ausbauziel nur sehr schwer erreichbar. In quantitativer Hinsicht gilt dies vor allem für die westdeutschen Bundesländer. Eine qualitative Verbesserung ist in Ost und West gleichermaßen erforderlich.

Ein die Familien integrierender Ansatz der Qualitätsentwicklung

Dabei bedarf der Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige spezifischer fachlicher Rahmenbedingungen, die bislang in den eher quantitativ ausgerichteten öffentlichen Diskussionen weitestgehend ausgeklammert bleiben. Obwohl der Gesetzgeber die Notwendigkeit gesetzlich verankerter Maßnahmen zur Qualitätssicherung deutlich macht, sind die Spielräume für deren Konkretisierung noch beträchtlich. Angesichts der in den ersten Lebensjahren besonders stark ausgeprägten Lernfähigkeit und Verletzbarkeit der Kinder ist es entscheidend, dass in allen Betreuungsangeboten ein hohes Niveau der pädagogischen Qualität sicher gestellt wird. Wenn dieser Ausbau auch zu einer besseren Balance von Familie und Beruf beitragen soll, dann ist es ebenfalls wichtig, dass die elterlichen Bedarfe in Hinblick auf die Qualität berücksichtigt werden, die nicht nur pädagogisch zu verorten sind. Dabei ist daran zu denken, dass sich Eltern z. B. Einrichtungen wünschen, die in der Nähe des Wohnortes oder des Arbeitsplatzes sind, deren Öffnungszeiten mit ihren Arbeitszeiten kompatibel sind, die eine Betreuung über die Ferienzeiten abdecken etc. Primär sind es flexible und gleichzeitig verlässliche Betreuungsarrangements, die Eltern benötigen, wenn sie Familie und Erwerbstätigkeit vereinbaren.

Zur nachhaltigen Sicherung einer hohen Qualität der Rahmenbedingungen des Aufwachsens aller Kinder plädiert der Beirat für einen die Familien integrierenden Ansatz. Er verbindet die bereits genannten Perspektiven der Kinder, der Eltern und des Sozialraums. Und er zielt auf eine neue und bessere Integration der öffentlichen und der elterlichen Sorge für Kinder, die geeignet ist, durch Stärkung des Informationsaustauschs zwischen Tageseinrichtung und Eltern, durch Ausweitung von Partizipationsspielräumen der Familien und durch tragfähige Kooperationsstrukturen in der Gestaltung der Erziehungspraxis das Wohl aller Kinder sowie eine angemessene Unterstützung und Anregung ihrer Entwicklungs- und Bildungsprozesse zu gewährleisten. Dabei geht es um die Praxis einer engen Erziehungspartnerschaft zwischen Tageseinrichtungen für Kinder bzw. Angeboten der Familientagesbetreuung und Eltern.² Es geht aber auch um eine weitergehende

Vernetzung der lokalen Dienstleistungen für Familien, wie sie beispielsweise in Familienzentren realisiert wird. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang Angebote, die Eltern in ihrer Rolle als Betreuer und Erzieher der Kinder stärken, ihre Involviertheit in die pädagogische Arbeit sichern, und – direkt oder indirekt – zur Unterstützung der elterlichen Beziehungs- und Erziehungskompetenzen beitragen.

Im Sinne der Qualitätssicherung frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung dürften diese Optionen eine Bezahlung der elterlichen Betreuung ausschließen, die an der Nichtinanspruchnahme der öffentlichen Betreuungseinrichtungen anknüpft. Sollte aus koalitions- oder parteiinternen Überlegungen heraus dennoch erwogen werden, Eltern, die familienergänzende Betreuung nicht wollen, zu fördern, sollte dies unbedingt ohne den Fluss von Bargeld – etwa durch Gutscheine für Leistungen, die direkt den Kindern zugute kommen oder der Elternbildung dienen – geschehen.

Fehlende Zielgenauigkeit der Beschlüsse zum Betreuungsausbau

In den bisherigen Beschlüssen zum Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige wird auf die dem Beirat wichtigen Qualitätsaspekte kaum Bezug genommen. Als explizite Ziele werden nur quantitative Ausbauziele genannt: 750.000 Betreuungsplätze, womit ein „bedarfsgerechtes Angebot“ erreicht werden soll. Die Vorbemerkungen sowohl in der Bund-Länder-Vereinbarung als auch zum Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz machen deutlich, woran dieser „Bedarf“ gemessen wird: Es gelte „Armut von Familien zu vermeiden, Nachteile zwischen den verschiedenen Familientypen auszugleichen und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit für Mütter und Väter gleichermaßen zu verbessern“. Es steht hier die Entlastung der Eltern im Vordergrund und der geplante Ausbau der Kinderbetreuung soll vor allem dem Ziel der Balance von Familie und Erwerbstätigkeit dienen. Qualitative „Bedarfe“ im Sinne pädagogischer Qualität werden hier nicht benannt.

In der Präambel zum Gesetzesentwurf des Kinderförderungsgesetzes wird zwar explizit eine „gute Qualität“ der Betreuungsplätze als Ziel genannt, für die die Änderungen des SGB VIII die Rahmenbedingungen schaffen sollen. Im Gesetzesentwurf selbst werden hierzu jedoch lediglich Regelungen für eine angemessene Bezahlung von Tagespflegepersonen sowie eine Schaffung von mehr Wettbewerb auf dem Betreuungsmarkt durch Einbezug von privat-gewerblichen Trägern bei

schaftliche Beirat für Familienfragen bereits mehrfach hingewiesen (siehe vor allem: Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ: Familiäre Erziehungskompetenzen. Beziehungsklima und Erziehungsleistungen in der Familie als Problem und Aufgabe. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ. Weinheim / München: Juventa, 2005.

² Auf diese notwendige Partnerschaft zwischen Familien und Betreuungseinrichtungen und Schulen hat der Wissen-

den Fördermöglichkeiten. Weitergehende Regelungen zur Qualität sind jedoch auf Grund der föderalen Kompetenzverteilung durch den Bund kaum möglich. Auch die verschiedenen den Ausbau flankierenden Initiativen zur Qualitätsentwicklung – so wichtig und begrüßenswert sie dem Beirat sind – haben zunächst jedoch einen stark experimentellen Charakter und sind nicht systematisch dem flächendeckenden Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige verbunden. Damit obliegt es allein den Ländern und Kommunen, sich Maßnahmen für die Sicherung der im SGB VIII festgeschriebenen qualitativen Ziele zu entwickeln und umzusetzen.

Bei den quantitativen Ausbauzielen hinsichtlich der bis 2013 zu schaffenden Plätze besteht ebenfalls noch erheblicher Präziserungsbedarf, damit deren Umsetzung angesichts der föderalen Kompetenzverteilung nicht gefährdet wird. Schon allein die zu erlangende Platzzahl ist nicht so konkret wie es in den Vereinbarungen scheint. Die politisch angestrebte Betreuungsquote von 35 % wird grundsätzlich für alle unter Dreijährigen benannt, wobei die vereinbarte Zielzahl von 750.000 Plätzen vor allem den Bedarf ab dem ersten Lebensjahr abdeckt. Diese Zahlen basieren auf Bedarfsschätzungen vor dem Hintergrund der bisherigen Inanspruchnahme in den verschiedenen Altersgruppen. Nicht berücksichtigt wird dabei eine mögliche Nachfrageveränderung bei einem deutlich verbesserten Angebot, insbesondere wenn hierfür auch noch ein Rechtsanspruch besteht. Zudem ist völlig unklar, in welchem zeitlichen Umfang die Betreuungsangebote nachgefragt werden. Unscharf ist das Ausbauziel aber auch hinsichtlich der Art der zu schaffenden Betreuungsangebote. Im Gespräch ist eine geplante Verteilung der Plätze in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege im Verhältnis von 70:30, die auch den Kostenschätzungen zugrunde gelegt³, allerdings nirgendwo festgeschrieben wurde. Damit sind die Länder und Kommunen grundsätzlich frei, auch andere Relationen anzustreben. Zudem mag auch hier die Nachfrage von Seiten der Eltern zu anderen Relationen führen. Schließlich dürfte auch die regional sehr ungleiche Ausgangslage den tatsächlich erreichbaren Ausbaustand mitbestimmen.

Ungesicherte Finanzierung

Die Länder sind nach Art. 83 GG für die Unterhaltung der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege zuständig. Um überhaupt eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Betriebskosten zu ermöglichen, wurde eine Anhebung des Umsatzsteueranteils der Länder in Höhe von 30 % der zu erwartenden zusätzlich anfallenden Kosten vereinbart. Da dieser Umsatzsteueranteil mit keiner Zweckbindung versehen werden darf, verpflichten sich die Länder in dieser Vereinba-

rung, „durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge (zu) tragen, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel auch tatsächlich und zusätzlich den Kommunen und Trägern zur Verfügung gestellt werden“, und „finanzielle Voraussetzungen dafür (zu) schaffen, dass die vereinbarten Ziele erreicht werden“. Allerdings sind diese Versprechen der Länder auf Basis der Bund-Länder-Vereinbarung weder rechtsverbindlich, noch sind die Ziele im Hinblick auf die Messbarkeit von Zielerreichungsgraden hinreichend konkret formuliert. Auch die vorgesehenen Regelungen im Kinderförderungsgesetz, die die Länder zum stufenweisen Ausbau verpflichten, sofern sie das notwendige Angebot zur Erfüllung der Rechtsansprüche nicht vorhalten, leisten nicht die notwendigen Konkretisierungen. Insbesondere bleibt offen, welcher Art die vorzuhaltenden Plätze für unter Dreijährige sind. Sofern hier keine justiziablen Bedingungen geschaffen werden können, bestehen für die Länder angesichts knapper Mittel durchaus Anreize, die Gelder nicht dem Zweck entsprechend zu verwenden bzw. die erforderlichen finanziellen Landesanteile nicht in hinreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen – sofern sie anderen Aufgaben höhere Priorität zumessen.

Von Seiten der Kommunen werden bereits entsprechende Befürchtungen geäußert. Angesichts dieser für die Kommunen unklaren Finanzierungslage, der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen und des hohen Zeitdrucks zur Verwirklichung der Ausbauziele besteht die Gefahr, dass letztendlich weitaus weniger Plätze in Betreuungseinrichtungen geschaffen werden als von der Bund-Länder-Kommission verabredet und stattdessen auf die Schaffung finanziell günstigerer Tagespflegeplätze ausgewichen wird. Angesichts der vielfältigen, vom Beirat aufgedeckten, Unsicherheiten bei der Umsetzung der quantitativen und qualitativen Zielsetzung in Bezug auf den Ausbau der Bildung, Betreuung und Erziehung der unter Dreijährigen in gemeinsamer Verantwortung von elterlicher und öffentlicher Sorge spricht der Wissenschaftliche Beirat beim BMFSFJ folgende Empfehlungen aus.

Empfehlungen

„(1) Quantitativer Ausbau und Qualitätsentwicklung gehören zusammen.“

Der Wissenschaftliche Beirat unterstützt nachdrücklich den geplanten und bereits in Gang gesetzten Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren. Dieser kann nach Überzeugung des Beirats nicht nur zu einer verbesserten Balance von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit der Eltern einen wichtigen Beitrag leisten, sondern auch zu einer Familien integrierenden Anregung der Entwicklungs- und Bildungsprozesse der Kinder. Die Verbindung dieser beiden Aufgaben kann allerdings nur unter der Bedingung gelingen, dass in allen Betreuungsangeboten eine hohe pädagogische Qualität sichergestellt wird, die der besonders ausgeprägten Lernfähigkeit sowie der besonders ausgepräg-

³ Vgl. Begründung zu Entwurf des Kinderförderungsgesetzes (KiföG).

ten Verletzbarkeit der Kinder in den ersten Lebensjahren gerecht zu werden vermag.

(2) „Ganzheitliche“ Sicht auf Bildung, Betreuung und Erziehung beachten.

Mit seinen Analysen und Empfehlungen will der Beirat der Gefahr vorbeugen, dass unter dem hohen Zeitdruck des quantitativen Ausbaus und der angespannten Haushaltslage in vielen Kommunen die qualitativen Aspekte in den Hintergrund rücken und eine frühzeitige bzw. rechtzeitige Entwicklung und Implementierung von entwicklungsangemessenen pädagogischen Konzepten und Qualitätsanforderungen unterbleibt. Die im SGB VIII verankerte „ganzheitliche“ Sicht auf Bildung, Betreuung und Erziehung muss bei der Umsetzung der Maßnahmen in dem Sinne richtungsweisend sein, dass der quantitative Ausbau einhergeht mit der Entwicklung und Sicherung einer hohen pädagogischen Qualität.

(3) Einen die Familien integrierenden Ansatz wählen.

Zur nachhaltigen Sicherung einer hohen Qualität der Rahmenbedingungen des Aufwachsens aller Kinder plädiert der Beirat für einen die Familien integrierenden Ansatz. Er zielt auf eine neue und bessere Integration der öffentlichen und der elterlichen Sorge für Kinder, die geeignet ist, das Wohl aller Kinder sowie eine angemessene Unterstützung und Anregung ihrer Entwicklungs- und Bildungsprozesse zu gewährleisten. Dabei geht es um die Praxis einer engen Erziehungspartnerschaft zwischen Tageseinrichtungen für Kinder bzw. Angeboten der Familientagesbetreuung und Eltern. Dazu müssen sich die Betreuungsangebote an den neuen Herausforderungen durch die besonderen Bedürfnisse in den ersten Lebensjahren orientieren, die eine deutliche intensivere Abstimmung mit dem Elternhaus und eine höhere Flexibilität verlangen.

(4) Eine Vernetzung der lokalen Dienstleistungen für Familien und Kinder anstreben.

Es geht aber auch um eine weitergehende Vernetzung der lokalen Dienstleistungen für Familien und Kinder, wie sie beispielsweise in Familienzentren realisiert wird. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen sicherstellen, dass die Fachkräfte in ihren Einrichtungen und die Einrichtungen anderer Träger mit den Erziehungsberechtigten und Tagespflegepersonen sowie mit anderen kinder- und familienbezogenen Institutionen und Initiativen im Gemeinwesen sowie mit den Schulen zusammenarbeiten.

(5) Familienbildung und Beratung fördern.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang Maßnahmen zur Unterstützung der elterlichen Beziehungs- und Erziehungskompetenzen. Denn die Familie wird auch nach dem geplanten Ausbau der öffentlichen Betreuungsangebote der erste und lebens-

begleitend wichtigste und wirksamste soziale Ort der Bildung, Betreuung und Erziehung bleiben.

(6) Einen Beitrag zu Chancengerechtigkeit, „frühen Hilfen“ und früher Förderung leisten.

Unter der Voraussetzung hoher pädagogischer Qualität können und sollten öffentliche Betreuungsangebote einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit für benachteiligte Kinder leisten und zum Ausgangspunkt für „frühe Hilfen“ werden, die u. a. auch der Prävention von Kindeswohlgefährdung dienen. Familien integrierende Ansätze können vor diesem Hintergrund zu einem wichtigen sozial- und bildungspolitischen Instrument werden. Dabei ist auch daran zu denken, Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund möglichst früh über einen Familien integrierenden Ansatz eine nachhaltige Integration zu ermöglichen.

Darüber hinaus müssen gerade diejenigen Kinder, welche auf Grund einer drohenden Entwicklungsverzögerung oder Behinderung ohnehin schon beeinträchtigte Chancen besitzen, geeignete, zwar auch jetzt schon gesetzlich verankerte, aber noch nicht in ausreichendem Maße umgesetzte Angebote zur interdisziplinären Frühförderung in einem auf Integration abzielenden Umfeld im Rahmen der frühen Betreuung erhalten.

(7) Qualitätsentwicklung durch einen gemeinsamen Rahmen der Länder ermöglichen.

Da die neuen Bildungs- und Erziehungspläne nur in wenigen Bundesländern auch auf die unter dreijährigen Kinder bezogen sind, sollte der erste und wichtigste Schritt der Qualitätsentwicklung darin bestehen, für diese Altersgruppe einen eigenen „gemeinsamen Rahmen“ der JMK und KMK zu verabschieden und in allen Bundesländern Bildungs- und Erziehungspläne für diese Lebens- und Entwicklungsphase zu erarbeiten und zu erlassen. In diesen Prozess müssen die Träger angemessen eingebunden werden. Die Umsetzung der Bildungs- und Erziehungspläne muss, wie im Falle der bereits vorliegenden Pläne, mit einem verpflichtenden Weiterbildungsprogramm für die Fachkräfte verbunden werden.

Mittelfristig sollte die Diskussion um Bildungs- und Erziehungspläne in den jeweiligen Bundesländern auf nationaler Ebene gebündelt werden. Sobald ein Konsens über die Implementierung zentraler Standards für die unter Dreijährigen erzielt ist, sollten alle Kinder in Deutschland, unabhängig von ihrer regionalen Zuordnung, von einer qualitativ hochwertigen Betreuungsinfrastruktur profitieren können. Die Erzielung eines solchen Qualitätskonsens muss vom Bund moderiert und angestoßen werden. Dabei sollten auch internationale Erfahrungen miteinbezogen werden, die im Sinne von „Benchmarks“ kritisch überprüft und auf die deutschen Besonderheiten hin angepasst werden müssten. Sie könnten aber auch Hinweise darauf geben, auf welchen Konsens einer pädagogischen Qualität sich andere westliche Industrienationen geeinigt haben.

(8) Ausbildungsinitiative für Fachpersonal starten.

Im Unterschied zu den Tageseinrichtungen für drei- bis sechsjährige Kinder ist es im Hinblick auf die institutionellen Angebote für die unter Dreijährigen nicht mit Weiterbildungsmaßnahmen für die bereits vorhandenen Fachkräfte getan. Darüber hinaus ist es angesichts der vorgesehenen Verdreifachung der Platzzahlen in Kinderkrippen erforderlich, mindestens 50.000 neue Fachkräfte einzustellen und diese auf ihre verantwortungsvolle Tätigkeit angemessen vorzubereiten. Der Beirat begrüßt daher ausdrücklich die von BMFSFJ und BMBF gemeinsam angekündigte „Qualifizierungsinitiative Kinderbetreuung“. Neben den erheblichen Investitionen in den Auf- bzw. Ausbau einer Infrastruktur für die grundständige Ausbildung von Fachkräften einschließlich der dafür erforderlichen Infrastruktur frühpädagogischer Forschung muss ein Ausbildungskonzept entwickelt und umgesetzt werden. Dabei gilt es, die künftigen Fachkräfte mit Bezug auf die spezifischen Anforderungen an Bildung, Betreuung und Erziehung der unter dreijährigen Kinder zu qualifizieren. Dazu gehört beispielsweise, dass die Studierenden an Fachschulen die Möglichkeit erhalten müssen, in ihrer Ausbildung als Wahlpflicht den Schwerpunkt Krippenpädagogik wählen zu können. Auch dafür sind zusätzliche Investitionen nötig. Die Finanzierungsverantwortung muss verbindlich geklärt werden.

(9) Strukturqualität sichern.

Angesichts der Tatsache, dass die Rahmenbedingungen („Strukturqualität“) für die Gewährleistung pädagogischer Qualität eine große Rolle spielen und nur diese Dimension von Qualität einer direkten politischen Steuerung zugänglich ist, muss sich das auf Qualitätsentwicklung und -sicherung zielende politische Handeln in erster Linie auf Aspekte der *Strukturqualität* beziehen. Diese betreffen insbesondere die Qualifizierung der Fachkräfte, die Gruppengröße in den Einrichtungen, den Erzieherin-Kind-Schlüssel, die Räume und ihre Ausstattung, bedarfsgerechte Öffnungszeiten sowie die Zeitressourcen der Fachkräfte für die Zuwendung zu jedem Kind, für Beobachtung und Dokumentation und für Erziehungsgespräche mit den Eltern. Bei der Festlegung angemessener Standards der Strukturqualität kann sich die Politik auf forschungsbasierte Kriterien stützen, die auf nationaler und internationaler Ebene entwickelt worden sind. Um die Einhaltung von Mindeststandards der Strukturqualität sicherstellen zu können, sollten Zertifizierungsverfahren entwickelt und eingesetzt werden (s. Empfehlung Nr. 11).

(10) Verfahren zur Qualitätssicherung initiieren.

Angesichts der anhaltend kontroversen Fachdiskussion über die angemessenen Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung schlägt der Beirat vor, die unterschiedlichen Ansätze nebeneinander zu erproben und sie einer vergleichenden längsschnittlichen Evaluierung zu unterziehen. Daher begrüßt der Beirat die „Qualitätsoffensive zur frühkindlichen Bildung und

Förderung in der Kita“ mit den darin angedachten Projekten und fordert die Bundesregierung auf, weitere Projekte zu initiieren und diese einer gemeinsamen systematischen Evaluation zu unterziehen. Darüber hinaus hält er es für geboten, auch die Kindertagespflege in die Qualitätssicherung systematisch mit einzubeziehen.

(11) Qualitätsfeststellung und Qualitätssicherung müssen mit Qualitätsentwicklung Hand in Hand gehen.

Es sollten Versuche angeregt und unterstützt werden, die auf eine Verbindung der unterschiedlichen Typen der Qualitätssicherung setzen und darauf abzielen, deren jeweilige Stärken zu erhalten und ihre jeweiligen Schwächen zu reduzieren. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, neben einer Inputsteuerung auch den Entwicklungsfortschritt des Kindes als Qualitätsmerkmal mit zu erfassen. Unabhängig von der im Einzelnen praktizierten Ausgestaltung der Verfahren müssen nach Überzeugung des Beirats Maßnahmen der Qualitätsfeststellung und der Qualitätssicherung Hand in Hand gehen mit Maßnahmen der Qualitätsentwicklung. Eine regelmäßige Evaluation der Umsetzung sollte durch Gremien vor Ort erfolgen, an denen auch Eltern beteiligt sind (Monitoring). Darüber hinaus müssen Einrichtungen ihre Qualität durch standardisierte Verfahren sichern. Zur Schaffung von Wettbewerb sollen neue Steuerungsinstrumente wie Gutscheine genutzt werden (s. Empfehlung Nr. 18).

(12) Tagespflege neu ausrichten.

Neben den Tageseinrichtungen wird die Familientagesbetreuung eine wichtige Angebotsform für unter dreijährige Kinder sein. Der in § 22 SGB VIII formulierte Auftrag der Bildung, Betreuung und Erziehung gilt für Kindertageseinrichtungen und Familientagesbetreuung gleichermaßen. Dementsprechend müssen für die Familientagesbetreuung prinzipiell die gleichen Kriterien pädagogischer Qualität gelten wie für Kindertageseinrichtungen. Der vorgesehene starke Ausbau des Platzangebots macht eine grundlegende Reform der Tagespflege dringend erforderlich. Der Beirat begrüßt daher das von der Bundesregierung angekündigte „Aktionsprogramm Kindertagespflege“. Das Profil eines zukunftsfähigen „Fachdienstes Tagespflege“ muss dabei Verfahren der Qualifizierung, Zulassung und Praxisbegleitung, Schritte zur Professionalisierung (Arbeitsstatus und soziale Absicherung), Verfahren zur Qualitätsfeststellung sowie die Zusammenarbeit mit Jugendämtern, Verbänden und Trägerverbänden umfassen.

(13) Finanzierung der Tagespflege vereinheitlichen.

Die Vergütung und Besteuerung der Tagespflege ist immer noch sehr uneinheitlich geregelt, je nachdem ob sie öffentlich oder privat finanziert wird. Im Sinne einer qualitativ hochwertigen Betreuung und einer verlässlichen und längerfristig zur Verfügung stehenden Betreuungsperson ist eine stabile Planungsgrund-

lage für alle Beteiligten unumgänglich. Hier ist die Bundesregierung gefordert, im laufenden Gesetzgebungsverfahren zum Kinderförderungsgesetz (KiföG) einheitliche Rahmenbedingungen mit verbindlichen Vorgaben für die Länder herzustellen.

(14) Mindestbedingungen beim Rechtsanspruch festlegen.

Bisher ist der Umfang der täglichen Betreuungszeit in Kindertageseinrichtungen oder in Kindertagespflege bundesrechtlich so geregelt, dass kein Rechtsanspruch auf eine längere Betreuungszeit besteht. Vor allem in den alten Bundesländern fehlen bekanntlich Ganztagesplätze, und die Öffnungszeiten sind vielfach unzureichend, so dass die zeitliche Lage der Betreuung häufig nicht einmal mit einer elterlichen Halbtagsbeschäftigung vereinbar ist. Zu beachten sind jedoch die jugendhilferechtlichen Zielsetzungen und Zweckbestimmungen. Die bedarfsgerechte Erfüllung des Anspruchs muss daher Öffnungszeiten und Angebotsstrukturen gewährleisten, die jedem Elternteil die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ermöglichen; demnach kommt eine Öffnungszeit von sechs Stunden täglich eher einem bedarfsgerechten Angebot gleich.

Es ist wünschenswert, dass der Gesetzgeber den zeitlichen Umfang des Rechtsanspruchs in § 24 SGB VIII ausdrücklich regelt und eine Betreuungszeit in Kindertageseinrichtungen von mindestens sechs Stunden täglich vorsieht. Eine stärkere bundesgesetzliche Normierung der Zugangsvoraussetzungen zu den Einrichtungen ist auch sinnvoll, um Chancengleichheit herzustellen und ein bedarfsgerechtes Angebot über kommunale und Landesgrenzen hinweg sicherzustellen.

(15) Rechtsanspruch bei Arbeitsvermittlung gewährleisten.

Nach dem SGB II kann die Agentur für Arbeit mit dem Ziel der Eingliederung von erwerbsfähigen Personen als Leistung auch die Betreuung von minderjährigen Kindern oder von Kindern mit Behinderungen erbringen (lassen) (§ 16 Abs. 2 Nr. 1 SGB II). Es handelt sich dabei bisher lediglich um eine Ermessensleistung. Diese Regelung sollte in einen Rechtsanspruch eines erwerbssuchenden Elternteils auf Vermittlung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes umgewandelt werden.

(16) Rechenschaftspflicht und Monitoring sicherstellen.

Um den effizienten Einsatz der Mittel zu garantieren, ist es nötig, sowohl differenzierte Zielvorgaben sowie Verfahren zur Messung von Zielerreichungsgraden bei der Vergabe der Mittel aus dem Sondervermögen zu formulieren, die über die schon bestehende Rechenschaftspflicht in der Verwaltungsvereinbarung hinausgehen. Hierüber sollten sich Bund und Länder nochmals gemeinsam verständigen. Gleichzeitig sollte eine Überprüfung bezüglich der Verwendung des erhöhten Umsatzsteueranteils verankert werden. Dies kann bspw. freiwillig durch die Länder oder über einen

Wettbewerb des Bundes erfolgen, bei dem das erfolgreichste Land einen Bonus bekommt.

(17) Neuordnung des Kompetenzgefüges zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Politikfeld Bildung, Betreuung und Erziehung bedenken.

Um künftige Zuordnungsprobleme zu vermeiden, hält es der Beirat für sinnvoll, das Kompetenzgefüge zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Politikfeld Bildung, Betreuung und Erziehung generell neu zu bedenken. Dazu würde vor allem die Klärung der Frage gehören, ob die Betreuung der Bildung zuzuordnen und als Länderkompetenz festzulegen sei oder der Fürsorge auch i. S. von nicht schulischer Bildung und damit als Bundeskompetenz neu zu fassen.

(18) Subjektförderung statt Objektförderung erwägen.

Hinsichtlich der Finanzierung von Betreuungsangeboten überwiegt bisher die institutionelle Finanzierung von Kindertageseinrichtungen als objektbezogene Finanzierung der einzelnen Einrichtung durch Allgemeine Pflegesatzvereinbarungen. Dadurch werden nicht die jugendhilferechtlich leistungsberechtigten Subjekte finanziert, sondern die Einrichtungsbetreiber. Um die Nachfragemacht der Subjekte durch ein personenbezogenes Finanzierungsmodell (im Gegensatz zum institutionellen Finanzierungsmodell) zu fördern, sollten die zu fördernden Leistungsberechtigten Gutscheine erhalten, die auch den Umfang der Leistungsberechtigung spezifizieren. Ergänzend könnte neben dieser personenbezogenen Finanzierung durch Gutscheine auch noch eine institutionelle Finanzierung besonderer Bedarfe (z. B. in Stadtteile mit sozialen Brennpunkten) möglich sein. Der Beirat schlägt vor, Gutscheinelösungen erneut in Erwägung zu ziehen.

Auch um Ausweichreaktionen der Länder und Kommunen zu verhindern, was die Weiterleitung von Bundesmitteln für den Ausbau der Plätze für unter Dreijährige angeht, sollte auf Bundesebene die Diskussion um die Vergabe von Bundesgutscheinen für die Betreuung von Kindertageseinrichtungen nicht endgültig beendet werden, sondern im Zusammenspiel mit den Ländern und Kommunen weiterentwickelt werden. Es handelt sich dabei um eine verfassungsrechtlich konforme Möglichkeit der zweckgebundenen Vergabe von Bundesmitteln, um den Ausbau im Bereich der unter Dreijährigen zu fördern. So ist es denkbar, dass nach einer Ausbauphase bis zum Jahr 2013 eine Gutscheinimplementierung vorbereitet und anschließend eingeführt würde.

Die Einführung von Gutscheinen, unabhängig davon, ob von Bund, Bundesländern oder Kommunen, ermöglicht es, die Vergabe öffentlicher Gelder auch mit Qualitätsstandards zu verbinden. Die Vergabe von Gutscheinen ermöglicht außerdem eine zielgruppenspezifische Förderung, indem Familien mit besonderen Förderbedarfen in spezifischer Weise berücksichtigt werden.“

Prof. Dr. Dr. Siegfried Keil, Marburg, ist Ehrenpräsident der eaf und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ.

Die eaf hat zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes des BMFSFJ (März 2008) eine Stellungnahme abgegeben, nachzulesen unter www.eaf-bund.de.

Krippenausbau in Deutschland – Psychoanalytiker nehmen Stellung

Memorandum der Deutschen Psychoanalytischen Vereinigung

Als Psychoanalytikerinnen und Psychoanalytiker erfahren wir in unserer täglichen Praxis die Tiefenwirkungen und Langzeitfolgen von kindlichen Entwicklungsbedingungen. In den ersten drei Lebensjahren wird die Grundlage für die seelische Gesundheit eines Menschen gelegt. In dieser sensiblen Entwicklungszeit bedeuten regelmäßige ganztägige Trennungen von den Eltern eine besondere psychische Belastung für die Kinder. Die Diskussion über den geplanten Ausbau der Krippenbetreuung für Kinder unter drei Jahren erscheint uns daher zu kurz gegriffen, wenn sie sich nur auf demographische, bildungs- und arbeitsmarktpolitische Aspekte konzentriert.

Aus verschiedenen Gründen können Mütter und Väter auf außerfamiliäre Betreuung ihrer Kinder angewiesen sein. Um die Faktoren, die bei Krippen- oder Tagesmutterbetreuung die gesunde Entwicklung des unter dreijährigen Kindes gefährden, beachten und deren Auswirkungen mildern zu können, ist ein gesellschaftliches und individuelles Bewusstsein für die Bedeutung früher Trennungserfahrungen umso wichtiger.

Wir gehen von folgendem Wissen aus, das auf Forschungsergebnissen und psychoanalytischer Erfahrung beruht: Während der ersten 36 Lebensmonate ist das Kind wegen seiner körperlichen und seelischen Verletzlichkeit ganz besonders auf eine schützende und stabile Umgebung angewiesen. Es bindet sich an die Menschen, die ihm am verlässlichsten zur Verfügung stehen. Bindung ist für das Kind eine Überlebensnotwendigkeit. Sie bildet die Grundlage für sein Selbstwertgefühl und seine Fähigkeit, tragfähige Beziehungen aufzubauen. Seine emotionale und kognitive Entwicklung wird in der frühen Kindheit durch die Stabilität seiner Beziehungen gefördert. Einfühlung in seine Bedürfnisse, Verfügbarkeit einer verlässlichen Bezugsperson und regelmäßige Alltagsstrukturen helfen dem Kind, ein »Urvertrauen«, das gerade in dieser Zeit erworben wird und eben nicht angeboren ist, zu gewinnen. Erst langsam entwickelt das Kind die Fähigkeit, die Abwesenheit der Eltern innerseelisch zu verkraften, indem es sich an sie erinnern und an sie denken kann.

Umgebungswechsel und Trennungen von Mutter und Vater in den ersten Lebensjahren erfordern zum Wohle aller Beteiligten behutsame Übergänge, damit das Kind mit der neuen Umgebung und der neuen Betreuungsperson ohne Verlustangst vertraut werden und sich langsam anpassen kann. Ein auch für das Kind fühlbar gutes Verhältnis zwischen Eltern und Betreuer oder Betreuerin hilft ihm, sich angstfrei der neuen Situation als Erweiterung der Familie anzuvertrauen. Plötzliche oder zu lange Trennungen von den Eltern bedeuten in der frühen Kindheit einen bedrohlichen Verlust der Lebenssicherheit, auch weil Sprach- und Zeitverständnis des Kindes noch nicht weit genug entwickelt sind, um Verwirrung oder Angst mit Erklärungen zu mildern. Eine Trennung von den Eltern, die nicht durch ausreichend lange Übergangs- und Eingewöhnungsphasen vorbereitet wird, kann vom Kind als innerseelische Katastrophe erlebt werden, die seine Bewältigungsmöglichkeiten überfordert. An der kindlichen Reaktion auf die Trennung – zum Beispiel verzweifertes Weinen, anhaltendes Schreien oder später auch resigniertes Verstummen, Schlaf- und Ernährungsstörungen – kann man eine seelische Überforderung erkennen, die dann besondere Zuwendung und Verständnis erfordert, um nicht zu einer innerseelischen Katastrophe zu werden. »Pflegeleichte« Kinder, die gegen die Trennung nicht protestieren, brauchen besondere Aufmerksamkeit, weil ihre seelische Belastung manchmal nicht erkannt wird.

In der Regel passen sich Kinder nach einer Weile an neue Situationen an und akzeptieren das neue Beziehungsangebot. Auch wenn die Betreuerin nur eine »Übergangs-Mutter« ist, die sich deshalb nicht stärker binden möchte, weil sie den kommenden Abschied voraussieht: das Kind bindet sich *immer*, weil es Bindung braucht, um seelisch zu wachsen. Jeder Krippenwechsel oder Wechsel einer Tagesmutter bedeutet für das Kind eine erneute Erfahrung von Bindungsverlust. Es gibt keine psychische Gewöhnung an Verlust: Kommt er unvorbereitet und kann er nicht innerhalb einer vertrauten Beziehung verdaut werden, sind Verleugnung und Anästhesierung der Gefühle die Folge,

häufig begleitet von der »Körpersprache« psychosomatischer Symptome. Der meist unausweichliche Verlust der Ersatzperson ist dann besonders schwerwiegend, wenn das Kind in seiner Trauer um sie von den Eltern kaum bestätigt und gestützt wird.

Es ist Forschungs- und Erfahrungswissen (und keine Ideologie), dass für die Entwicklung des kindlichen Sicherheitsgefühls, für die Entfaltung seiner Persönlichkeit und für die seelische Gesundheit eine verlässliche Beziehung zu den Eltern am förderlichsten ist. Gerade in den ersten drei Lebensjahren ist die emotionale und zeitliche Verfügbarkeit von Mutter und Vater dafür von großer Bedeutung.

Das Kind entwickelt nicht nur seine Beziehung zur Mutter, sondern in der Regel auch eine gleichermaßen enge, aber andere Bindung an seinen Vater. Es erlebt sich selbst in der Beziehung zum Vater oder zu seinen Geschwistern anders und erfährt, dass Fürsorglichkeit und Bindungsangebote unterschiedlich ausfallen können. Es erlebt die Eltern als Paar, sodass es sich als Teil eines Beziehungsdreiecks wahrnimmt und mit der Qualität der elterlichen Beziehung identifiziert. Durch ausreichend regelmäßige Wiederholungen dieser Erfahrung von »verlässlicher Flexibilität« lernt das Kind Veränderungen zu tolerieren und auch die unvermeidlichen Ausschluss-Erfahrungen und Kränkungen im Sinne eines altersgemäßen Entwicklungsanreizes zu verarbeiten – all dies stabilisiert seine psychische Weiterentwicklung, festigt die grundlegenden Erfahrungsstrukturen und fördert seine Fähigkeiten, neue Beziehungen einzugehen. Ein Kind mit sicheren Bindungen innerhalb seiner Familie wird den behutsamen Schritt in eine zusätzliche Betreuung außerhalb der Familie als Bereicherung seiner Erfahrungswelt erleben.

Wenn die außerfamiliäre Betreuung – sei es Krippe oder Tagesmutter – vom Kind als Teil der »familiären Einheit« erfahren wird, kann sie seine Entwicklung bereichern und bei der Aufgabe, sich später von den Eltern abzulösen, eine Hilfe sein. Wenn die Familie wegen Krankheit, seelischer oder materieller Not dem Kind nicht die nötige Verlässlichkeit bietet und Vernachlässigung oder Misshandlung drohen, wird das Kind von der Betreuung außerhalb der Familie dann profitieren, wenn es dort ausreichend Gelegenheit findet, gute und dauerhafte Beziehungen zu entwickeln. Alle Eltern, besonders aber Eltern, die sich zu Hause mit ihren Kindern überfordert und isoliert fühlen, brauchen Unterstützung, gesellschaftliche Anerkennung und öffentliche Angebote für das Leben mit Kindern.

In vielen Studien wurde nachgewiesen, dass es entwicklungspsychologisch einen bedeutsamen Unterschied macht, ob ein Kind mit einem Jahr, mit anderthalb oder mit zwei Jahren in außerfamiliäre Betreuung kommt und wie viele Stunden täglich sie in Anspruch genommen wird. Je länger die tägliche Betreuung getrennt von den Eltern andauert, umso höhere Werte des Stresshormons Cortisol sind zum Beispiel im kindlichen Organismus nachweisbar. Dies erklärt den Zu-

sammenhang zwischen langer, also ganztägiger Dauer der außerfamiliären Betreuung und späterem aggressivem Verhalten in der Schule, der in Längsschnittstudien gefunden wurde. Weitere entscheidende Faktoren für die Qualität der Krippenbetreuung sind die Gruppengröße und die Personalfuktuation. Zu große Gruppen oder häufige Personalwechsel machen es dem Kind unmöglich, sichere Bindungen einzugehen; sie können sozialen Rückzug bewirken oder im Verlauf seiner Entwicklung zu innerer Unruhe, Aufmerksamkeitsstörungen und Konzentrationsdefiziten führen.

Allgemein gilt:

- Je jünger das Kind,
 - je geringer sein Sprach- und Zeitverständnis,
 - je kürzer die Eingewöhnungszeit in Begleitung der Eltern,
 - je länger der tägliche Aufenthalt in der Krippe,
 - je größer die Krippengruppe,
 - je wechselhafter die Betreuungen,
- umso ernsthafter ist die mögliche Gefährdung seiner psychischen Gesundheit.

Das Tagesmuttermodell, das wegen der erhofften individuelleren Betreuung oder seiner familiennäheren Form oft als bessere Alternative zur Krippe angesehen wird, erscheint – im Gegenteil – besonders konfliktreich: Ein Tagesmutterwechsel in den ersten Lebensjahren findet viel öfter statt als bei der Einführung des Modells angenommen. Häufig auftretende Spannungen zwischen Mutter und Tagesmutter zeigen die große Störanfälligkeit dieser Betreuungsform. Die Vorbereitung auf die psychologisch und pädagogisch schwierige Aufgabe einer Ersatzbetreuung ist bisher meist unzureichend. »Tagesmutter« wird, wie auch »Erzieherin« und »Frühpädagogin«, ein Berufsbild der Zukunft sein, und seine notwendige Professionalisierung mit guter Ausbildung und berufsbegleitender Supervision sollte widerspiegeln, dass die Kleinsten den größten Einsatz brauchen.

Analog zur »Schulreife« sollte die »Krippenreife« für jedes Kind individuell beurteilt werden, um Traumatisierungen zu verhindern. Auch für Eltern ist es oft schmerzhaft und konfliktreich, sich in den frühen Entwicklungsjahren von ihrem Kind trennen zu müssen, und sie machen sich viele Gedanken, wenn sie es in »fremde Hände« geben. Sie kennen ihr Kind am besten und erfassen wegen ihrer einzigartigen seelischen Verbindung zu ihm seine »Krippenreife« intuitiv. Politische Forderungen nach möglichst früher Rückkehr der Mütter an den Arbeitsplatz verunsichern intuitives Wissen und schüren eine unnötige ideologische Konkurrenz um ein »richtiges« Frauenbild. Stattdessen brauchen wir staatlich geförderte entwicklungspsychologische Forschungen und Langzeitstudien, die den geplanten Ausbau der Tagespflegeplätze und die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Krippenplatz für die unter Dreijährigen aufmerksam begleiten, um

Fehlentwicklungen vorzubeugen und Neuorientierungen zu evaluieren.

Die Gestaltung von Bindungen und die Bewältigung von Trennungen sind lebenslang die schwierigsten seelischen Aufgaben des Menschen. Sie erfordern gerade am Lebensbeginn von allen verantwortlich Beteiligten hohe Sensibilität und ein Wissen um die Verletzlichkeit der frühen Entwicklung.

12. Dezember 2007

Deutsche Psychoanalytische Vereinigung (DPV)

*Kommission Öffentlichkeit und interdisziplinärer Dialog
(Leitung: Dr. phil. Dipl.-Psych. Franziska Henningsen)
Geschäftsstelle: Körnerstr. 11, 10785 Berlin. E-Mail:
geschaefsstelle@dpv-psa.*

Erstabdruck in der Zeitschrift *Psyche*, Heft 2/2008, 234 Seiten, 12 €, Klett-Cotta Verlag Stuttgart. (weitere Beiträge u. a. zur Trennungsaufgabe und Verlusterfahrung bei außerfamiliärer frühkindlicher Betreuung sowie zur mütterlichen Berufstätigkeit und kindlichen Entwicklung)

Bezug: www.psyche.de