

Die frühe Bildung und Betreuung in Deutschland: Familien- oder Bildungspolitik oder beides?

C. Katharina Spieß und Josefine Koebe

Zusammenfassung

Die öffentlich finanzierte Kindertagesbetreuung ist zu einem elementaren Bestandteil des kindlichen Aufwachsens in Deutschland geworden – sowohl aus einer Perspektive der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch der frühen Förderung von Kindern. Sie bewegt sich damit im Spannungsfeld zwischen Familien- und Bildungspolitik. Mit diesem Spannungsfeld befasst sich dieser Beitrag und plädiert letztlich für eine an den Kindern und den Eltern orientierte Bildungs- und Familienpolitik.

1 Motivation und Hintergrund

Wie kaum ein anderes Thema in der Familienpolitik hat die frühe Bildung und Betreuung von Kindern außerhalb der Familien, d.h. die Kindertagesbetreuung, in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Auch für die Bildungspolitik ist die frühe Bildung zu einem zentralen Thema geworden.

Dieser Bedeutungszuwachs in beiden Bereichen spiegelt sich unter anderem darin, dass die Bildungs- und Betreuungsbeteiligung von Kindern vor Schuleintritt stark angestiegen ist, insbesondere bei Kindern unter drei Jahren: In Westdeutschland hat die Inanspruchnahme einer Kindertagesbetreuung in den letzten zehn Jahren von 10% in 2007 auf 29% in 2017 zugenommen, d.h. inzwischen besucht fast jedes dritte Kind dieser Altersgruppe eine Kindertageseinrichtung (Kita) oder eine Kindertagespflege¹. In Ostdeutschland ist im gleichen Zeitraum die frühe Bildungs- und Betreuungsbeteiligung von 41% auf 51% gestiegen. Kinder im sogenannten Kindergartenalter (drei Jah-



Univ.-Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Leiterin der Abteilung Bildung und Familie am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Professorin für Bildungs- und Familienökonomie an der Freien Universität Berlin



Josefine Koebe

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin

re bis Schuleintritt) weisen schon seit vielen Jahren höhere Nutzungsquoten auf. Sie sind demzufolge in den letzten Jahren weniger stark gestiegen. So liegt die Nutzungsquote der Drei- bis Fünfjährigen vergleichsweise konstant bei etwa 94% und unterscheidet sich kaum noch zwischen West- und Ostdeutschland. Bereits seit 1996 haben Kinder im Alter von drei Jahren und älter einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kita. Allerdings hat sich in diesem Bereich in den letzten Jahren der tägliche Betreuungsumfang von Kindern stark verändert. Immer mehr Kinder nutzen die entsprechenden Angebote ganztätig. Tatsächlich ist die ganztägige Bildungsbeteiligung in Westdeutschland seit 2006 von fast 33% der Kinder in einer Kindertagesbetreuung bis 2017 auf 44% gestiegen, während in Ostdeutschland die Ganztagsbetreuung auf einem weit höheren Niveau in diesem Zeitraum von 62% auf 78% angestiegen ist². Insgesamt ist also festzuhalten, dass heute immer mehr Kinder deutlich früher eine Kindertagesbetreuung besuchen und dort durchschnittlich mehr Zeit verbringen.

Damit sind Kitas heute zu einem wichtigen Bestandteil des kindlichen Aufwachsens und „Kita-Politik“ zu einem zentralen Politikfeld geworden. Viele Akteure der Familien- als auch der Bildungspolitik proklamieren dementsprechend, dass die frühe Bildung und Betreuung von elementarer Bedeutung sei. Welchem Politikfeld ist sie aber originär zuzuordnen? Welche besonderen Merkmale weist die deutsche „Kita-Politik“ auf? Welche Perspektiven waren für die Gestaltung dieses Politikfeldes in Deutschland relevant und wie haben sich diese über die Zeit verändert? Eine Auseinandersetzung mit diesen und damit verbundenen Fragen ist das Ziel dieses Beitrags. Dabei werden relevante Merkmale dieses Bereichs hervorgehoben, an denen die Fragestellungen besonders gut diskutiert werden können.

2 Grundsätzliche Funktionen der Kindertagesbetreuung

Grundsätzlich können der frühen Bildung und Betreuung zwei zentrale Funktionen zugeordnet werden. Zum einen erfüllt die Kindertagesbetreuung eine Bildungsfunktion, indem sie maßgeblich zur kindlichen Förderung und Entwicklung beiträgt. Ein Ziel, was bildungs- als auch familienpolitisch von Relevanz ist und im Sinne einer präventiven Sozialpolitik interpretiert werden kann. Zum anderen ermöglicht die Kindertagesbetreuung beiden Elternteilen eine Erwerbstätigkeit – sie fördert damit eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Ein Ziel, was ebenfalls der Familienpolitik zugeordnet wird, im weiteren Sinne aber auch arbeitsmarktpolitisch und sozialpolitisch von Bedeutung ist.

Auch auf der Basis sozialwissenschaftlicher Analysen lässt sich zeigen, dass die Kindertagesbetreuung diese beiden Funktionen tatsächlich erfüllt – wenn auch für unterschiedliche Gruppen in unterschiedlichem Umfang. Während die Vereinbarkeitsfunktion der Kindertagesbetreuung primär Gegenstand von familien- und arbeitsmarktökonomischen Forschungsarbeiten ist, wird ihre Bildungsfunktion vorrangig von bildungswissenschaftlichen und nur in Ansätzen in familienwissenschaftlichen Arbeiten untersucht. Dies wird im Folgenden für Deutschland auf der Basis ökonomischer Wirkungsstudien zusammenfassend skizziert.

2.1 Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit (Vereinbarkeitsfunktion)

Auf der Basis deutscher Daten liegen zahlreiche Arbeiten zum Zusammenhang von Kindertagesbetreuung und mütterlicher Erwerbstätigkeit vor (vgl. zusammenfassend z.B. Spieß 2018), insbesondere seit den 1990-Jahren. Neuere Studien belegen, dass Kitas das Arbeitsangebot von Müttern mit jungen Kindern (d.h. Kindern unter drei Jahren) beeinflussen, während die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern im Kindergartenalter durch weitere Ausbaubemühungen im Kita-Bereich in geringem Umfang zu beeinflussen ist. Dies hängt auch damit zusammen, dass in dieser Altersgruppe nahezu alle Kinder bereits eine Kita besuchen. Darüber hinaus zeigen die Analysen, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern mit jüngeren Kindern auch von den Betreuungskosten abhängt, wobei die Effekte viel geringer sind als in vergleichbaren internationalen Studien. Jüngere Studien verwenden neueste Methoden, um die tatsächliche Wirkung des Kita-Angebots auf die Erwerbstätigkeit und den Erwerbsumfang von Müttern zu untersuchen und können die korrelativen Ergebnisse früher Untersuchungen bestätigen (vgl. Spieß 2018 und z.B. aktuell Müller und Wrohlich 2018). Allerdings werden – wie auch im internationalen Kontext – bei nahezu allen diesen Studien ausschließlich quantitative Dimensionen der Kita-Angebote berücksichtigt. Somit lässt sich auf der Basis empirischer Analysen untermauern, dass bereits das quantitative Kita-Angebot zu einer besseren Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit beiträgt, wenn es an der Erwerbsarbeit von Müttern festgemacht wird.

Inwiefern für die elterliche Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit allerdings auch Qualitätsaspekte eine Bedeutung haben, wurde bisher international als auch für Deutschland kaum untersucht. Die wenigen vorliegenden Arbeiten zeigen allerdings, dass auch für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf qualitative Aspekte eine Bedeutung haben und damit die Frage der Kita-Qualität nicht nur im Kontext der Bildungsfunktion von Kitas zu diskutieren ist. Beispielsweise führt eine höhere Kita-Qualität dazu, dass sich Eltern eher für eine Erwerbsarbeit entscheiden und teilweise am Arbeitsplatz eine höhere Produktivität aufweisen (vgl. zusammenfassend Schober et al. 2016).

2.2 Förderung und Entwicklung von Kindern (Bildungsfunktion)

Bildungsökonomische Arbeiten zu den Effekten der Kindertagesbetreuung auf die kindliche Entwicklung finden sich im deutschen Forschungsraum in einem deutlich geringen Umfang. Sie sind vorwiegend neueren Datums (vgl. zusammenfassend Spieß 2017 und 2018). Auf der Basis dieser Studien lässt sich festhalten, dass die Nutzung einer Kita insbesondere in den frühen Jahren (allerdings erst ab dem zweiten Lebensjahr) durchaus positive Effekte auf die kindliche Entwicklung haben kann, wie z.B. die sprachlichen Fähigkeiten von Kindern oder ihr soziales und sozio-emotionales Verhalten. Darüber hinaus sind Wirkungen der Inanspruchnahme einer Kita insbesondere für Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten zu finden. Dies ist ein Befund, der sich auch auf der Basis internationaler Studien zeigt – von der Nutzung

einer Kita profitieren insbesondere Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten. Insbesondere aus der internationalen Literatur ist jedoch auch bekannt, dass diese Effekte nur dann eintreten, wenn es sich um Angebote einer hohen pädagogischen Qualität handelt. Die Bildungsfunktion der Kindertagesbetreuung setzt demzufolge eine hohe Qualität voraus – sie ist sowohl an quantitative als auch qualitative Dimensionen gebunden.

3 Gesetzlicher Auftrag der Kindertagesbetreuung

Folgt man dem gesetzlichen Auftrag der Kindertagesbetreuung, so finden sich auch hier die genannten Funktionen wieder: Die Kindertagesbetreuung soll (1) die Entwicklung von Kindern zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern, (2) die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen und (3) den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können. Dies regelt § 22, Absatz 2 und 3 des Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, Sozialgesetzbuch SGB VIII). Damit begründet auch der Gesetzgeber die Bildungsfunktion und die Vereinbarkeitsfunktion der Kindertagesbetreuung. Rechtssystematisch wird davon gesprochen, dass die Tagesbetreuung von Kindern der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet ist (vgl. z.B. Roßbach und Spieß 2019).

Die Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe liegt in Deutschland bei den sogenannten örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe – d.h. den Landkreisen, bzw. den kreisfreien Städten. Ihre Aufgabe ist es, die Schaffung der erforderlichen Angebote nach Maßgabe der jeweiligen Länderregelungen anzuregen und zu fördern. Die Bundesländer wiederum regeln diesen Bereich in Landesgesetzen. Der Bund gibt dafür mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz den Rahmen vor. In einigen wenigen Bundesländern ist das Kultus- bzw. Schulministerium für die Kindertagesbetreuung zuständig, in der Mehrheit der Länder das Sozialministerium, wobei es auch Unterschiede in Abhängigkeit des Alters der betreuten Kinder gibt. Eine einheitliche Zuordnung und damit auch eine einheitliche Akzentsetzung in den Bundesländern, ob der Bereich der Kindertagesbetreuung eher aus einer familien- und sozial- oder bildungspolitischen Perspektive angegangen wird, ist nicht gegeben. Formal gesehen gehört die Kindertagesbetreuung zu einem eigenständigen Politikfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Da in diesem Politikfeld allerdings zunehmend familien- und bildungspolitische Überlegungen eine Rolle spielen, gilt es sich der Ambivalenz zwischen einer Bildungsfunktion auf der einen Seite und einer Vereinbarkeitsfunktion auf der anderen Seite bewusst zu sein. Auch in Hinblick auf Finanzierungs- und Steuerungszuständigkeiten ist dies entscheidend.

4 Finanzierungszuständigkeiten

Die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen erfolgt mehrheitlich über die Gemeinden. So ist dem aktuellen Bildungsfinanzbericht (Statistisches Bundesamt 2017) zu entnehmen, dass die öffentlichen Ausgaben für die Kindertagesbetreuung im Jahr 2014

insgesamt 22,3 Mrd. Euro umfassten. Damit haben sich die Ausgaben für diesen Bereich in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt, was mit dem öffentlich finanzierten Ausbau der Kindertagesbetreuung, insbesondere für Kinder unter drei Jahren einhergeht. Die Haushaltsansätze für 2017 sehen einen weiteren Anstieg auf 26,2 Mrd. vor – davon übernehmen 12,9 Mrd. Euro die Gemeinden und 11,4 Mrd. Euro die Länder, während der Bund mit 0,4 Mrd. Euro den geringsten Ausgabenanteil besitzt. Gleichwohl steht eine Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Kindertagesbetreuung an sich für einen Paradigmenwechsel in der deutschen Kita-Finanzierung: Erst seit einigen Jahren beteiligt sich der Bund an der Finanzierung. Mit dem Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG, 2004) und noch nachdrücklicher mit dem Kinderförderungsgesetz (KiFöG, 2008) hat der Bund sich erstmals an den Ausgaben von Kindertageseinrichtungen beteiligt, wobei unterschiedliche Finanzierungswege in Abhängigkeit der Investitions- und Betriebskosten gefunden wurden – von der Schaffung eines Sondervermögens bis hin zu einem höheren Anteil der Bundesländer an der Umsatzsteuer.

Es bleibt demnach festzuhalten, dass im Gegensatz zum schulischen Bereich die Gemeinden einen erheblichen Anteil der Ausgaben tragen – was in ihrer Zuständigkeit für die Finanzierung von Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe begründet liegt. Eine klare Zuordnung der Finanzierung über die Länder, wie es in anderen bildungspolitischen Bereichen gehandhabt wird, erfolgt demnach nicht. Ebenso wenig ist eine eindeutige vereinbarkeitsfördernde Zuordnung zu erkennen, was sich beispielsweise in einer deutlich höheren Ausgabenbeteiligung des Bundes spiegeln könnte. Der Bund könnte beispielsweise eine Kita-Nutzung allein über steuerliche Regelungen fördern, wie es mit sogenannten „Child Care Tax Credits“ in anglo-amerikanischen Ländern praktiziert wird (für die USA z.B. Spieß 1998). Bemerkenswert ist allerdings, dass in Deutschland der Bund einen solchen Ansatzpunkt der Förderung neben der beschriebenen Förderung von Kitas zusätzlich verfolgt.

5 Steuerliche Berücksichtigung

Seit 2006 ist es in Deutschland möglich, Betreuungskosten steuerlich geltend zu machen. Bis 2011 konnten zwei Drittel der nachgewiesenen Kinderbetreuungskosten für Kinder zwischen drei und sechs Jahren bis zu einem Maximalbetrag von 4.000 Euro pro Jahr und pro Kind steuerlich berücksichtigt werden. Diese Regelung galt allerdings nur für den Fall, dass beide Elternteile erwerbstätig waren. Damit handelte es sich eindeutig um ein familienpolitisches Instrument, das auf eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit gerichtet war. Seit 2012 entfällt die Anspruchsvoraussetzung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile und somit auch eine primäre Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten besteht allerdings nach wie vor fort. Bildungspolitische Zielsetzungen sind damit allerdings nur bedingt in Verbindung zu setzen. Dies wird z.B. daran deutlich, dass jede vertraglich vereinbarte Betreuungsleistung steuerlich geltend gemacht werden kann – unabhängig von einer Qualitätssicherung, bzw. -prüfung derselben. Diese staatliche Subjektförderung kann somit nicht sicherstellen, dass An-

gebote genutzt werden, die grundsätzlich für die Entwicklung von Kindern förderlich sind und damit einen Bildungsauftrag erfüllen.

6 Neuere Entwicklungen in der Bundesgesetzgebung

Obgleich der Bund im Hinblick auf die Finanzierung der frühen Bildung und Betreuung erst in jüngerer Zeit gestaltend eingreift, sind mit der Zeit einige zusätzliche Gesetze entstanden, die das Politikfeld maßgeblich prägten. Dabei sind große Unterschiede zwischen der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und der Kindertagesbetreuung für Kinder im Kindergartenalter im Hinblick auf die zugrundeliegenden Funktionen festzumachen, weshalb beide Bereiche im Folgenden gesondert betrachtet werden.

6.1 Kinder im Kindergartenalter (drei Jahre und älter)

Für den Bereich der Kinder von drei Jahren und älter ist zu konstatieren, dass der Kindergarten vom deutschen Bildungsrat bereits 1971 als erste Stufe des deutschen Bildungssystems anerkannt wurde und der sogenannte Elementarbereich auch in der nationalen und internationalen Bildungsberichterstattung entsprechend als erste Stufe des deutschen Bildungssystems behandelt wird. Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im Jahr 1996 für Kinder ab dem Alter von drei Jahren hat der Kindergarten als Bildungseinrichtung weiter an Bedeutung gewonnen. Da mit diesem Rechtsanspruch keine konkrete tägliche Betreuungszeit festgeschrieben wurde, hat die Rechtsprechung den Anspruch auf vier Stunden am Tag konkretisiert (vgl. z.B. Roßbach und Spieß 2019). Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass Kitas für Kinder im Alter von drei Jahren und älter über lange Zeit zunächst primär unter bildungspolitischen Gesichtspunkten betrachtet wurden und Vereinbarkeitsaspekte vielfach zweitrangig waren. Hierfür wäre eine Abdeckung von längeren Betreuungszeiten notwendig gewesen.³ Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass immer mehr Kinder in dieser Altersgruppe unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern die Kindertagesbetreuung in Anspruch nahmen – wenn vielfach auch nur halbtags. Auf Länderebene wurde ein Bildungsanspruch mit der Einführung von Bildungsplänen für die pädagogische Arbeit in den Einrichtungen bestärkt. Gleichwohl sind diese nicht immer verbindlich und in ihren Inhalten sehr unterschiedlich (vgl. dazu ausführlicher Roßbach und Spieß 2019).

Mit weiteren Bundesgesetzen im Bereich der Kindertagesbetreuung, wie dem TAG aus dem Jahr 2004 und dem KiFöG aus dem Jahr 2008, macht sich allerdings auch in Bundesgesetzen bemerkbar, dass die fachöffentlichen Diskurse Kitas zunehmend als ein zentrales familienpolitisches Instrument für eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit sehen. Entsprechend wurde in diesen Gesetzen festgesetzt, dass für Kinder im Kindergartenalter ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung stehen soll. Ausführungen darüber, was als „bedarfsgerecht“ zu bezeichnen ist, sind den Gesetzen allerdings nicht zu entnehmen. Wie er-

wartet, werden ganztägige Kita-Angebote insbesondere von Kindern genutzt, bei denen beide Elternteile erwerbstätig sind (aktuell Jessen et al. 2018).

6.2 Kinder unter drei Jahren

Für den Bereich der Kinder unter drei Jahren kann eine gegenläufige Entwicklung beobachtet werden. Viele Jahre wurden für diese Altersgruppe Kitas primär unter Vereinbarkeitsgesichtspunkten diskutiert. Entsprechende Ausbaubemühungen waren demnach häufig auf diesen Aspekt ausgerichtet. Erstmals im TAG und im KiFÖG wurde geregelt, dass Kindern unter drei Jahren eine Förderung in einer Kindertagesbetreuung zusteht, wenn beide Eltern erwerbstätig sind oder sich in einer Bildungsmaßnahme befinden, bzw. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Sozialgesetzbuchs (SGB) II erhalten⁴ und/oder das Wohl des Kindes ohne eine entsprechende Förderung nicht gewährleistet werden⁵. Hinzu kommen spezifische regionale Regelungen, die beispielsweise Alleinerziehende besonders berücksichtigen.

Mit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Kindertagesbetreuung ab dem zweiten Lebensjahr eines Kindes zum 1. August 2013 rückten neben der Vereinbarkeitsdimension stärker auch bildungspolitische Ziele der frühen Bildung und Betreuung von Kindern in den Vordergrund. Seitdem nun jedes Kind ab dem zweiten Lebensjahr einen Anspruch auf eine Kindertagesbetreuung besitzt, steht grundsätzlich jedem Kind eine formale frühkindliche Bildung und Betreuung zur Verfügung. Mitunter war mit dieser Politikmaßnahme auch die Hoffnung verbunden, dass sich bestehende sozioökonomische Nutzungsunterschiede reduzieren würden.

Dies geschah vor dem Hintergrund, dass Kinder, deren Eltern beide erwerbstätig sind, deren Mütter einen höheren Bildungsabschluss besitzen und die keinen Migrationshintergrund haben, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine Kita besuchen als andere Kinder. Einschlägige Analysen zeigen, dass sich diese Nutzungsunterschiede mit dem Kita-Ausbau verstärkt haben und sich auch nach Einführung des Rechtsanspruchs nicht verändert haben – obwohl sie auch nicht weiter angestiegen sind (aktuell z.B. Jessen et al. 2018). Nach wie vor sind insbesondere jene Gruppen im jungen Alter in Kitas unterrepräsentiert, welche von einer guten Bildung und Betreuung besonders profitieren würden. Von dem Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren profitierten demnach primär Familien mit einer höheren Ressourcenausstattung in Hinblick auf Einkommen, Bildung und Erwerbsintegration – mit der Ausnahme eines relativ hohen Nutzungsanstiegs der Kinder von Alleinerziehenden.

Nachdem der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren auch öffentlich vielfach unter rein quantitativen Aspekten diskutiert wurde, haben mit dem Rechtsanspruch ab dem zweiten Lebensjahr fachöffentliche Diskussionen und entsprechende Diskurse zunehmend auch die Frage der Qualität adressiert. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass zum einen nationale Untersuchungen zeigten, dass die pädagogische Qualität deutscher Kindertageseinrichtungen allenfalls Mittelmaß war (Tietze et al. 2013). Hinzu kommt der Befund, dass bestimmte sozioökonomische Gruppen, die ohnehin in einem geringeren Umfang in Kitas vertreten sind, wie z.B.

Kinder mit Migrationshintergrund, tendenziell eher in Einrichtungen mit relativ schlechteren Qualitäten vorzufinden sind (vgl. z.B. Stahl et al. 2018). Des Weiteren wurden vermehrt die extrem großen regionalen Differenzen in Qualitätsstandards und der tatsächlichen Strukturqualität, wie unterschiedliche Gruppengrößen, Fachkraft-Kind-Relationen etc., öffentlich diskutiert und bemängelt. Diese wiederum sind in der Finanzierung und Steuerung von Kindertageseinrichtungen mitbegründet.

7 Qualitätssicherung

Die originäre Aufgabe der Qualitätssicherung von Kitas liegt bei den Ländern und Kommunen. Sie haben zwar in den letzten Jahren einige Anstrengungen unternommen, um die Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote zu verbessern. Allerdings fehlt ein einheitliches bundesweites Konzept. Wenn vielfach im schulischen Bereich große Unterschiede zwischen den Bundesländern beklagt werden, so kann im Kita-Bereich von einer noch sehr viel größeren Heterogenität gesprochen werden. Dies hat zur Folge, dass Bildungschancen im frühkindlichen Bereich noch sehr viel stärker zwischen den Regionen und zwischen unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen variieren als in allen anderen Bildungsbereichen. Hier setzte der Bund zunächst mit unterschiedlichen Bund-Länder-Kommissionen an und schließlich mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (kurz „Gute-KiTa-Gesetz“⁶), das im Dezember 2018 von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde. Das Gesetz hat zum Ziel, die großen regionalen Unterschiede in der frühen Bildung und Betreuung zu verringern und Ländern und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Gleichwohl ein solch nationaler Ansatz sehr zu befürworten ist, geht das Gesetz nicht weit genug.⁷ Vielmehr ist aufgrund der ab 2019 anstehenden Maßnahmen sogar zu erwarten, dass es zu einem weiteren Ausbau von regionalen Unterschieden kommt. Unter der Überschrift „Mehr Qualität – weniger Gebühren“ ermöglicht es ein aus Bundesmitteln finanzierter Maßnahmenkatalog den Ländern, selbst zu wählen, welche Handlungsfelder am dringendsten bearbeitet werden sollen. Bund und Länder schließen diesbezüglich individuelle Verträge mit unterschiedlichen Handlungskonzepten. Allerdings sieht das Gesetz nicht vor, bundeseinheitliche Qualitätsmindeststandards als Zielvorgabe für alle Länder zu schaffen.

8 Kita-Gebühren

Ein zentraler Aspekt des „Gute-Kita-Gesetz“ sieht außerdem vor, Familien von Kita-Gebühren zu entlasten. Auch im Kontext dieser Gebührendebatte zeigt sich die Ambivalenz in der Zielsetzung der Kindertagesbetreuung. Seit vielen Jahren wird auf Landesebene und kommunaler Ebene diskutiert, inwiefern der Besuch einer Kindertageseinrichtung gebührenfrei zu stellen ist – viele Bundesländer haben bereits entsprechende Gebührenbefreiungen umgesetzt. Insgesamt wird geschätzt, dass etwa 17% aller Ausgaben für Kindertageseinrichtungen über Kita-Gebühren abgedeckt werden (Auto-

rengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Allerdings unterscheiden sich die Belastungen mit Kita-Ausgaben insbesondere nach dem Haushaltseinkommen. Einschlägige Analysen zeigen, dass untere Einkommensgruppe relativ betrachtet stärker belastet sind als obere Einkommensgruppen. Darüber hinaus zeigen obere Einkommen eine höhere Zahlungsbereitschaft als die tatsächlich anfallenden Gebühren, sie sind also grundsätzlich bereit höhere Gebühren zu zahlen (vgl. z.B. Schmitz et al. 2017).

Außerdem finden sich auch bei den Gebühren starke Unterschiede zwischen den Altersgruppen und Regionen. So haben einige Bundesländer das letzte Jahr in einer Kindertageseinrichtung vor der Einschulung gebührenfrei gestellt, was teilweise mit dem Ziel verbunden ist, dass alle Kinder eine solche Einrichtung besuchen können. Allerdings zeigen hier die empirischen Befunde, dass bereits heute und auch vor Einführung entsprechender Gebührenbefreiungen nahezu alle Kinder im letzten Jahr vor der Einschulung eine Kindertageseinrichtung besuchten bzw. besuchen. Im bundesweiten Mittel waren es im Jahr 2017 97% aller fünfjährigen Kinder (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Eine Steigerung der Bildungsbeteiligung dieser Gruppe kann demnach durch eine Gebührenbefreiung kaum erreicht werden (vgl. dazu auch Schmitz und Spieß 2018).

Im Weiteren wird in der Debatte um die Gebühren von Kindertageseinrichtungen aufgeführt, dass Bildung nicht vom Haushaltseinkommen der Eltern abhängen dürfe und demnach Kitas, ebenso wie Schulen und Hochschulen gebührenfrei sein sollten - zumindest im letzten Jahr vor der Einschulung.⁸ Bisher existierten für Kita-Gebühren nur unverbindliche bundesweite Rahmenrichtlinien. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) regelt, dass grundsätzlich Kostenbeiträge festgesetzt werden können. Die für den Kita-Bereich zuständigen örtlichen Träger der Jugendhilfe sind dafür zuständig, Elternbeiträge zu staffeln, sofern das Landesrecht nicht davon abweicht. Als Kriterien der Staffelung können insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder und die täglichen Betreuungszeiten berücksichtigt werden. Außerdem regelte der Bundesgesetzgeber, dass der Kostenbeitrag auf Antrag zu erlassen ist, wenn die Belastung nicht zuzumuten ist. Letztlich blieb es damit aber im Ermessen der Länder, welche Regelungen sie treffen. Von daher ist es nicht überraschend, dass die Bundesländer sehr unterschiedliche Regelungen aufweisen. Die Heterogenität geht so weit, dass sich in vielen Fällen im Landesgesetzbuch keine einheitlichen Regelungen finden lassen. Vielmehr überlassen es einige Länder den Trägern oder Gemeinden, die Elternbeiträge festzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Initiative des Bundes, eine einheitlichere Regelung für alle Bundesländer zu finden, durchaus sinnvoll. Allerdings beinhaltet das „Gute-Kita-Gesetz“ keine klare einheitliche Gebührenordnung, denn es bleibt nach wie vor den Ländern überlassen, welche Einkommensberechnung und welche Gebührenstaffelungen sie zugrunde legen. Eine vollkommene Gebührenbefreiung legt das Gesetz allerdings auch nicht fest, was grundsätzlich zu begrüßen ist. Wenn Bildung nicht vom familiären Haushaltseinkommen abhängen soll, so setzt dies keine Gebührenbefreiung für alle voraus, sondern vielmehr progressiv gestaltete Gebühren, welche die Zahlungsbereitschaft höherer Einkommensgruppen ausschöpfen und untere Einkommensgruppen entlasten würden.

9 Kita-Pflicht?

Ein weiteres Thema der öffentlichen Debatte zeigt darüber hinaus die Ambivalenz, mittels der die Bildungs- und Vereinbarkeitsfunktion der Kindertagesbetreuung diskutiert werden. Dies ist die vereinzelte Forderung der Einführung einer Kita-Pflicht für Kinder ab drei Jahren mit dem Ziel, dass damit allen Kindern eine gute frühe Bildung zukommt.

Zum einen verkennt dieses Argument, dass nahezu alle Kinder in dieser Altersgruppe eine Kita besuchen (vgl. dazu auch Schmitz und Spieß 2018). Zum anderen hätte eine Kita-Pflicht eine Grundgesetzänderung mit einer Vielzahl weiterer Änderungen zur Folge. Bisher obliegt es den Eltern zu entscheiden, welche Kita ihre Kinder in welchem Umfang besucht. Damit existiert bisher kein staatlich festgeschriebener täglicher früher Bildungsumfang für Kinder in Kitas, vielmehr gibt es in der täglichen Bildungs- und Betreuungszeit große Unterschiede. Um diese Unterschiede zu verringern, müsste folgendes bedacht werden. Im Gegensatz zur Schule erfolgt die Förderung von Kindern nicht auf Grundlage eines bildungspolitischen Rechtsanspruchs des Kindes auf Förderung, sondern eines Rechtsanspruchs der Eltern auf Unterstützung bei der Erziehung der Kinder. Dies hat zur Folge, dass es ohne eine Grundgesetzänderung keine Verpflichtung zum Besuch einer Kindertageseinrichtung wie bei der Schulpflicht geben kann. Der staatliche Erziehungsauftrag der Schule ist dem elterlichen Erziehungsrecht nicht nach-, sondern gleichgeordnet, während er im Bereich der Kita dem elterlichen Erziehungsauftrag nachgeordnet ist. Einen eigenständigen Bildungsauftrag von Trägern, Kommunen oder Staat – unabhängig von den Eltern – gibt es im Bereich der frühen Bildung und Betreuung nicht. Folglich könnte auch über ein Vorziehen des Einschulungsalters, z.B. auf drei Jahre, nachgedacht werden. Dann käme ein Teil der Kitas in die Kultushoheit der Länder. Dies hätte wiederum unterschiedliche Konsequenzen: In altersgemischten Einrichtungen würden z.B. sehr unterschiedliche Systeme und damit Zuständigkeiten aufeinandertreffen. Vielfältige Steuerungs- und Finanzierungszuständigkeiten müssten verändert werden. Hinzu kommt, dass eine Verletzung der Kita-Pflicht auf individueller Ebene sanktioniert werden müsste. Allerdings lässt sich nicht erkennen, welchen Nutzen entsprechende Umstrukturierungen mit sich bringen würden, die nicht auch über eine gezielte Förderung der wenigen Familien erreicht werden könnten, deren Kinder bisher keine ausreichende frühe Bildung und Betreuung erhalten.

10 Schlussbemerkungen

Summa summarum lässt sich festhalten, dass sich die Kindertagesbetreuung in Deutschland trotz ihres Anspruchs als eigenständiger Bereich der Kinder- und Jugendhilfe mehr denn je in einem Spannungsfeld zwischen einer Vereinbarkeits- und Bildungsfunktion befindet. Damit verbunden ist eine Zuordnung zu familien- und bildungspolitischen Perspektiven. Obgleich diese Doppelfunktion vielfache Chancen mit sich bringt, birgt sie auch Herausforderungen, die mitunter zu Reibungsverlusten und nicht

ausgeschöpften Potenzialen beitragen. Vor dem Hintergrund der Bedeutung beider Funktionen der Kindertagesbetreuung, – sowohl für individuelle Entwicklungsverläufe von Kindern und Eltern sowie der damit verbundenen gesamtgesellschaftlichen Bedeutung – sollte es perspektivisch nicht darum gehen die Ambivalenz zwischen bildungs- und familienpolitischen Zuständigkeiten aufzulösen. Vielmehr muss es darum gehen, diesen Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in seiner Bedeutung für die Familien- und Bildungspolitik und darüber hinaus für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu erkennen und zu stärken. Letztlich ist „Kita-Politik“ Gesellschaftspolitik und muss entsprechend auf allen angesprochenen Ebenen in ihren Potenzialen erkannt und zielgerichtet gestaltet werden. Dies macht es erforderlich, dass unterschiedliche Instrumente der Förderung auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen zielgerichtet aufeinander abgestimmt werden und nicht unabhängig voneinander weiterentwickelt werden.

Anmerkungen

- 1 In der Kinder- und Jugendhilfestatistik wird die Kindertagesbetreuung in den Bereich der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege unterteilt, wobei die Kindertagespflege eine geringere Bedeutung hat. In Deutschland besuchen im Jahr 2017 5% aller Kinder unter drei Jahren eine Kindertagespflegestelle, während 28% der Kinder dieser Altersgruppe eine Kindertageseinrichtung besuchen. Im Folgenden wird jedoch primär auf den Bereich der Kindertageseinrichtungen fokussiert und damit synonym der Begriff der „Kita“ verwendet, was die Bedeutung der Kindertagespflege nicht schmälern soll. Vielmehr bedarf es gesonderter Betrachtungen für diesen Bereich, was den Umfang dieses Beitrags weit überschreiten würde.
- 2 Für die Angaben zu den Nutzungsquoten, siehe Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018).
- 3 Obwohl einschlägige Forschungsergebnisse zeigen, dass dieser Rechtsanspruch auch zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern geführt hat (vgl. z.B., Bauernschuster und Schlotter 2015).
- 4 Vgl. § 24a Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). Darüber hinaus haben einzelne Bundesländer und Kommunen diese Bedarfskriterien erweitert – in manchen Regionen haben Kinder schon früher einen Anspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung.
- 5 Wobei letzteres ein Kriterium war, was in der Praxis sehr viel schwieriger und aufwendiger zu überprüfen ist als die beiden ersten Kriterien.
- 6 Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zur-weiterentwicklung-der-qualitaet-in-der-kindertagesbetreuung--gute-kita-gesetz-/127136> (Stand: Dezember 2018).
- 7 Vgl. Kommentar „Das Gute-KiTa-Gesetz ist noch nicht der Weisheit letzter Schluss“, Spieß 2018, https://www.diw.de/de/diw_01.c.610534.de/presse/statements/das_gute_kita_gesetz_ist_noch_nicht_der_weisheit_letzter_schluss.html (Stand: Dezember 2018)
- 8 Manche Bundesländer wie z.B. Rheinland-Pfalz und Berlin gehen hier sogar noch weiter und stellen die Kita für alle Altersgruppen gebührenfrei.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld 2018, online abrufbar: <https://www.bildungsbericht.de/de/nationaler-bildungsbericht> (Stand: Dezember 2018)
- Bauernschuster, Stefan und Martin Schlotter (2015): Public child care and mothers' labor supply – evidence from two quasi-experiments, in: *Journal of Public Economics* 123, 1-16, doi: 10.1016/j.jpubeco.2014.12.013 <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.12.013>
- Jessen, Jonas, Sophia Schmitz, C. Katharina Spieß und Sevrin Waights (2018): Kita-Besuch hängt trotz ausweitem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab, in: *DIW Wochenbericht* 2018 (85, 38: 825-835), doi: 10.18723/diw_wb:2018-38-1

- KiFöG (2008): Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz), online abrufbar: <https://www.fruehe-chancen.de/ausbau/kinderfoerderungsgesetz/> (Stand Dezember 2018)
- Müller, Kai-Uwe, und Katharina Wrohlich (2018): Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare, No. 1747. DIW Discussion Papers
- Roßbach, Hans-Günther und C. Katharina Spieß (2019): Frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen: Rahmenbedingungen und Entwicklungen, in: Köller, Olaf, Marcus Hasselhorn, Friedrich W. Hesse, Kai Maaz, Josef Schrader, Heike Solga, C. Katharina Spieß, Karin Zimmer (Hrsg.), *Das Bildungswesen in Deutschland: Bestand und Potenziale*, UTB GmbH (in Druck)
- Schmitz, Sophia, C. Katharina Spieß und Juliane F. Stahl (2017): Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen, in: *DIW Wochenbericht 2017* (84, 41: 889-903).
- Schmitz, Sophia und C. Katharina Spieß (2018): Kita-Pflicht für Kinder ab drei Jahren wäre wenig zielgenau, in: *DIW Wochenbericht 2018* (85, 19: 405-412), doi:10.18723/diw_wb:2018-19-1
- Schober, Pia S., C. Katharina Spieß und Juliane F. Stahl (2016): Gute Gründe für gute Kitas! Wer nutzt welche Qualität von Kindertageseinrichtungen und was bedeutet sie für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, Eigenverlag, online abrufbar: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/12939.pdf> (Stand: Dezember 2018)
- Spieß, C. Katharina (2018): Die Ökonomie frühkindlicher Bildung und Betreuung: Ist sie in Deutschland angekommen?, in: Erlinghagen, Marcel, Karsten Hank und Michaela Kreyenfeld (Hrsg.), *Innovation und Wissenstransfer in der empirischen Sozial- und Verhaltensforschung*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 267-292
- Spieß, C. Katharina (2017): Early Childhood Education and Care Services and Child Development: Economic Perspectives for Universal Approaches, in: *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*, R. A. Scott und S. M. Kosslyn (Hrsg.), doi:10.1002/9781118900772.etrds0435 <https://doi.org/10.1002/9781118900772.etrds0435>
- Spieß, C. Katharina (2017): Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Analysen im deutsch-amerikanischen Vergleich, Campus Verlag, Reihe Wirtschaftswissenschaften: Frankfurt a.M./New York 1998.
- Stahl, Juliane F., Pia S. Schober und C. Katharina Spieß (2018): Parental Socio-Economic Status and Childcare Quality: Early Inequalities in Educational Opportunity?, in: *Early Childhood Research Quarterly* 2017 44, 304-317, doi:10.1016/j.ecresq.2017.10.011 <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2017.10.011>
- Statistisches Bundesamt (2018): *Bildungsfinanzbericht 2017*, Wiesbaden, online abrufbar: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht1023206177004.pdf?__blob=publicationFile (Stand Dezember 2018)
- TAG (2004): Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, online abrufbar: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/das-tagesbetreuungsausbaugesetz--tag-/96428> (Stand Dezember 2018)
- Tietze, Wolfgang, Fabienne Becker-Stoll, Joachim Bensel, Andrea G. Eckhardt, Gabriele Haug-Schnabel, Bernhard Kalicki, Heidi Keller und Birgit Leyendecker (2013): *Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK)*, Weimar: verlag das netz.