

### *Der Kontext der Untersuchung*

Die *Thematische Untersuchung der OECD zur Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung* wurde im März 1998 durch den OECD-Bildungsausschuss ins Leben gerufen. Den Anstoß zu dem Projekt gab die Ministerkonferenz zu dem Thema *Lebenslanges Lernen als Realität für alle* im Jahr 1996. In ihrem Kommuniké stellten die Bildungsminister das Bestreben in den Vordergrund, den Zugang zu und die Qualität von frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung zu verbessern, mit dem Ziel, die Möglichkeiten zur Weiterbildung, den familiären und sozialen Zusammenhalt sowie die Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu verbessern (OECD, 1998).

### *Der OECD-Länderbericht*

Deutschland war das neunzehnte Land, das von der OECD untersucht wurde. Vor dem Besuch gab das *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* einen *Hintergrundbericht* über die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Auftrag. Der Bericht liefert eine umfassende Darstellung des Betreuungsangebots in ganz Deutschland und eine ausführliche Analyse der gegenwärtigen Politik und Einrichtungen. In der Zeit vom 6. bis 16. Juni 2004 besuchte eine aus einem Sekretariatsmitglied der OECD und drei Experten mit verschiedenen Forschungs- und Politikhintergründen bestehende Untersuchungsgruppe Deutschland. Der Berichterstatter der Gruppe war Professor Peter Moss vom London Institute of Education.

### *Fragestellungen*

Im Anschluss an den Länderbesuch erstellte die OECD den Länderbericht, der die nationalen Hintergrunddaten mit den Beobachtungen der Untersuchungsgruppe verbindet. Der OECD-Länderbericht für Deutschland beschreibt zuerst die *kontextuellen Aspekte, die die FBBE-Politik in Deutschland bestimmen*, und im Anschluss daran *die aktuelle Politik und das derzeitige Betreuungsangebot*. Die für die Untersuchung ausgewählten kontextuellen Aspekte haben wesentlichen Einfluss auf die Beschaffenheit und die Leistungsfähigkeit der deutschen Betreuungseinrichtungen. Zu diesen kontextuellen Aspekten zählen: Demographie, Arbeitsmarkt und Beschäftigungslage, Immigration, jüngere Geschichte (insbesondere die Wiedervereinigung), Föderalismus und Subsidiarität, das System der Träger sowie das Konzept der Sozialpädagogik. Das Kapitel über *gegenwärtige Politik und Angebot* beschreibt die Hauptmerkmale des Systems: Mutterschutzfrist und Elternzeit, die Angebotsstruktur in Ost und West, den Angebotsumfang, die Anbieter der Leistungen, die Finanzierung der Leistungen, die Beschäftigten, Regulierung, berufliche Bildung und Aufrechterhaltung der Qualität, die Möglichkeiten, die Kindern mit zusätzlichen Lernbedürfnissen geboten werden, sowie die Position der Eltern in den Einrichtungen.

### *... und Schlussfolgerungen*

Die OECD-Untersuchergruppe identifiziert dann eine Reihe von *Fragestellungen* zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, die Gegenstand der Diskussion in Deutschland sind: etwa, wie das derzeitige System hinsichtlich des Versorgungsumfangs und der Qualität auszubauen wäre; die Spannungen zwischen nationalen Standards und lokaler Zuständigkeit; die Beziehung zwischen frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, der Schule und der Betreuung von Schulkindern; Fragen im Zusammenhang mit den Beschäftigten, dabei insbesondere die Notwendigkeit höherer Ausbildungsstandards und verbesserter Arbeitsbedingungen für die Erzieherinnen; Finanzierungsfragen, Schwachstellen bei der Forschung und Datensammlung; die Stellung von Kindern mit besonderen Lernbedürfnissen.

### *Die Stärken des deutschen FBBE-Systems*

Die Untersuchungsgruppe kam zu den folgenden *Ergebnissen*:

*Der Bereich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Deutschland weist viele Stärken und Ressourcen auf:* Zum einen besitzt Deutschland auf diesem Gebiet eine lange Tradition mit gehaltvollen Konzepten, einschließlich des sozialpädagogischen Ansatzes mit seinem Verständnis von *Bildung, Betreuung* und *Erziehung* als untrennbar miteinander verbundenen Merkmalen frühkindlicher Förderung. Der englischsprachige Raum kann von diesem ganzheitlichen Ansatz und der dazugehörigen Praxis viel lernen. Ferner

<p><i>Neue Perspektiven einer Elternzeit</i></p> <p><i>Demokratische Spannungen</i></p> <p><i>Führungsrolle des Bundes</i></p>	<p>ist das deutsche System vor allem in den neuen Bundesländern gut ausgebaut, deren Versorgungslage zu den besten unter den OECD-Ländern zählt. Ein progressiver Ausbau der Betreuungseinrichtungen findet auch in den alten Bundesländern statt, mit einer Tendenz zu Ganztagsangeboten, dem Ausbau der <i>Kindertagesstätten</i>, die vielfache Angebote für Eltern und gemischtaltrige Kindergruppen haben. Auch sind die Kindertageseinrichtungen landesweit gut ausgestattet (Gebäude, Materialien, Außenflächen...). Das deutsche System ist nicht auf Gewinn ausgerichtet und verfolgt das Ziel, alle Kinder in gleicher Weise zu fördern – ungeachtet des Familieneinkommens oder der Herkunft. Die Regelungen zur dezentralen Verantwortung und der lokalen Bereitstellung von Leistungen und Angeboten eröffnet – wenn auch nicht ohne gewisse Gefahren – außerdem Möglichkeiten der Innovation und der Reaktion auf die Bedürfnisse und Bedingungen vor Ort. Es herrscht große Offenheit für Veränderungen einschließlich eines quantitativen und qualitativen Ausbaus der FBBE-Leistungen und einer Versorgung, die das Wohl der Kinder ebenso im Zentrum sieht wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Diese Bereitschaft ist auch auf Seiten der Länder vorhanden, wie z.B. der gemeinsame Rahmenplan für die Bildungs- und Erziehungspläne der Länder zeigt.</p> <p>Somit ist ein solides Fundament für den weiteren Ausbau gegeben, doch bedarf es einer nationalen Planung, um ein System zu entwickeln, das die Bedürfnisse <i>aller</i> Kinder anspricht, wie auch die sich ändernden Bedürfnisse der Eltern und der deutschen Gesellschaft von heute. So ist die Elternzeit zwar großzügig angelegt, sie beruht jedoch in der Praxis in den alten Bundesländern seit Jahrzehnten auf der Grundvoraussetzung des <i>Maternalismus</i>, d.h. der allgemeinen Überzeugung, dass die Betreuung kleiner Kinder in der Familie, und in erster Linie durch die Mutter, geleistet werden sollte. Infolgedessen unterblieb der Aufbau eines ausreichenden Versorgungsangebots für Kinder unter 3 Jahren, was – wie in vielen anderen Ländern auch – dazu führte, dass der berufliche Werdegang von Frauen mit Kindern unterbrochen wurde und sich ein grauer Markt für die Kinderbeaufsichtigung herausbildete. Es müssen neue Lösungen gefunden werden, die gleichzeitig die Interessen kleiner Kinder und die Chancengleichheit für Frauen wahren und die sich ändernden Bedürfnisse der deutschen Gesellschaft berücksichtigen.</p> <p>Für die OECD-Untersuchergruppe ist die Rolle des Bundes in dieser und anderen Fragen von entscheidender Bedeutung. In allen demokratischen Ländern besteht ein unvermeidliches Spannungsverhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, Einheitlichkeit und lokaler Vorrangstellung. In föderalen Staaten kommt diese Spannung besonders zum Tragen, doch sie ist in allen demokratischen Gesellschaften Gegenstand ständiger Diskussionen und Verhandlungen. Für Quantität und Qualität frühkindlicher Angebote sind in Deutschland die Länder und Kommunen zuständig. Gleichwohl wird schwerlich ein Schlusspunkt erreicht, an dem alle Parteien vollends zufrieden gestellt sind. Allerdings ist der Bund letztendlich zuständig für die öffentliche Fürsorge, die auch den Schutz der Rechte von Frauen, kleinen Kindern und Minderheiten umfasst – die Hauptinteressengruppen, wenn es um den Ausbau frühkindlicher Betreuungseinrichtungen geht. Der Ausbau der Kinderbetreuung liegt in quantitativer und qualitativer Hinsicht im nationalen Interesse.</p> <p>Das OECD-Team misst der Dezentralisierung große Bedeutung bei – nicht nur als Ausdruck unterschiedlicher Perspektiven und Interessen, sondern auch als Mittel der Anregung zu Innovation und Veränderung. Gleichzeitig ist die Untersuchergruppe der Ansicht, dass es notwendig wäre, das derzeitige Verhältnis zwischen Vielfalt und nationalen Standards bei der frühkindlichen Betreuung in Deutschland zu überdenken. Insbesondere soll der Bund ermutigt werden, die Wahrnehmung seiner Verantwortung für FBBE-Leistungen im Rahmen des Grundgesetzes beizubehalten, und zwar durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Die Fortführung von Qualitäts- und anderen Initiativen</i>, welche die Aufmerksamkeit der verschiedenen Interessengruppen auf wichtige aktuelle Fragen lenken.</li> </ul>
--	--

<p><b>Die Ausbildung der Beschäftigten</b></p> <p><b>Zuständigkeiten der Länder</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Eine Gesetzgebung, die allgemeine Rechtsansprüche und Voraussetzungen definiert.</i> Diesbezüglich wäre den Eltern sehr geholfen, wenn der Bund in Abstimmung mit den Ländern eine langfristige Strategie erarbeiten würde, um den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem Alter von 3 Jahren stufenweise auf einen allgemeinen Anspruch ab dem Alter von 12 Monaten auszuweiten. Diese Situation ist in den neuen Bundesländern de facto bereits gegeben, wo derzeit fast allen Kindern in diesem Alter, für die die Eltern eine Betreuung benötigen, ein Platz angeboten werden kann.</li> <li>• <i>(Indirekte) Finanzierungsinitiativen, um das Erreichen wichtiger nationaler Ziele zu gewährleisten.</i> Eines dieser Ziele wäre die Identifizierung oder das Heranziehen neuer Finanzierungsmittel für frühkindliche Betreuungsleistungen (die Gesamtausgaben sind gering, verglichen mit dem vom <i>European Commission Childcare Network</i> empfohlenen Mindestanteil von 1% des BIP). Ein weiteres Ziel des Bundes wäre es, für alle Familien landesweit einen angemessenen und in etwa gleichen Zugang zu Einrichtungen herzustellen, was eine verbesserte finanzielle Ausstattung und die Standardisierung der Finanzierungspraktiken quer über die Länder hinweg voraussetzen würde.</li> <li>• <i>Weitere von der OECD-Untersuchergruppe identifizierte Bereiche für Initiativen auf Bundesebene:</i> die Einrichtung einer Datensammlung auf Länder- und Bundesebene in Zusammenarbeit mit den Ländern. Es fragt sich, wie eine kohärente Politik ohne umfassende Daten über Kinder und bestehende Geldströme überhaupt möglich sein soll. Eine besondere Verantwortung des Bundes in diesem Zusammenhang besteht darin, den Ausbau der FBBE-Einrichtungen mit besonderem Augenmerk auf Fragen der Rechte von Kindern zu überwachen, z.B. das Erreichen einer Teilhabe und definierter Resultate für besondere Bedürfnisse und Kinder mit sozial schwachem Hintergrund sicherzustellen, und, falls notwendig, die Finanzierung ausgleichender Maßnahmen zugunsten dieser Kinder durch die zuständigen Verantwortungsträger.</li> <li>• <i>Im Sinne einer auf Beweisen fußenden Grundsatzpolitik wäre es nach Ansicht des OECD-Teams außerdem hilfreich, eine umfassende Forschungsinfrastruktur auf dem Gebiet der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung aufzubauen – ein Bereich, in dem Deutschland aus mehreren Gründen Schwächen aufweist.</i></li> </ul> <p>Ein weiterer Aspekt, der über die ausschließliche Zuständigkeit der Jugend- und Sozialministerien hinausgeht, ist die <i>Ausbildung</i>. Als im Jahr 2002 die Ständige Konferenz der Kultusminister einen neuen Rahmenplan für die Ausbildung von Erzieherinnen vorlegte, waren darin keine wesentlichen Änderungen zu verzeichnen. Dabei herrscht allgemein Einigkeit darüber, dass die derzeitige Ausbildung unzureichend ist. Auf Länderebene wurde als wesentlicher Grund dafür, dass eine Anhebung des Ausbildungsniveaus nicht vorgesehen ist, die Kostenfrage genannt, doch mit Blick auf die Personalbeschaffung und die Frage nach der Qualität ist die gegenwärtige Situation langfristig nicht aufrechtzuerhalten. Tendenzen in anderen OECD-Ländern und die Forschungsliteratur zu dieser Thematik bestätigen immer wieder den engen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Ausbildung und der Qualität des Lernens und des interaktiven Umfelds, die kleinen Kindern geboten werden. Die Anhebung der Ausbildung auf Hochschulebene würde nach Einschätzung des OECD-Teams eine gleichberechtigte Beziehung zwischen FBBE-Einrichtungen und Schulen befördern, den Beschäftigten weiterführende Qualifikationen ermöglichen und dazu beitragen, dass sich an den Universitäten eine akademische und wissenschaftliche Substanz für frühkindliche Forschung herausbildet. Als erster und wichtiger Schritt ist mindestens ein umfassendes Angebot der Weiterbildung nötig.</p> <p>In Deutschland tragen die Bundesländer die Hauptverantwortung für die Kinder- und Jugendhilfe und somit für die Bereitstellung, die Organisation, den Betrieb und die Kontrolle frühkindlicher Betreuungseinrichtungen. Auf operativer Ebene</p>
---	--

***Mechanismen für eine  
Partnerschaft***

identifizierte die OECD-Untersuchergruppe verschiedene Wege, um den Zugang zu Einrichtungen und deren Qualität zu verbessern:

- *Eine entscheidende Ausweitung – vor allem in den alten Bundesländern – der Angebote für Kinder unter 3 Jahren und für Schulkinder zwischen 6 und 10 Jahren.* Die derzeitige Versorgungsrate von 2,7% für kleinere Kinder im Westen ist weit entfernt von dem Niveau von 37% in den neuen Ländern oder der EU-Empfehlung von Barcelona, die eine Versorgung zu 33% bis zum Jahr 2010 vorsieht. Ebenso stehen in den alten Ländern Hortplätze für nur 6,4% der Kinder zwischen 6 und 10 Jahren zur Verfügung, doch das Angebot nimmt allmählich zu, mit einer Tendenz zur Einrichtung neuer Plätze innerhalb der Schulen. In den neuen Bundesländern finden 67,6% der Kinder einen Platz in einem Hort in ihrer Nähe, ein Versorgungsniveau, das von fast keinem anderen OECD-Land erreicht wird.
- *Ein aktiverer Ansatz für kleine Kinder mit Risikohintergrund und/oder besonderen Bedürfnissen.* Zwar ist viel guter Wille zu erkennen, und gerade in den neuen Bundesländern wurden eindeutige Verbesserungen erreicht, doch es liegen allgemein keine ausreichenden Daten über die Teilhabe dieser Kinder und ihre Fortschritte vor. Nach der PISA-Analyse (2002) zeigt das deutsche Bildungssystem zu wenig Wirkung bei der Behebung von Ungleichgewichten, die durch einen ungünstigen familiären und sozialen Hintergrund bedingt sind. Das Gegensteuern in solchen Fällen muss bereits auf der Ebene der Dienste für Familien und Kinder einsetzen. Es gibt bereits einige hervorragende Initiativen auf diesem Gebiet, so das MoKi-Projekt in Monheim, doch laut deutschem Hintergrundbericht besuchen nur 64% der Kinder aus den sozial schwächsten Familien (500-900€ pro Monat) überhaupt einen Kindergarten. Insgesamt besuchen in Deutschland 8% der 5-6-Jährigen keinen Kindergarten (trotz des hierauf bestehenden Rechtsanspruches), aber es gibt zu wenige Informationen darüber, welche Kinder und Familien zu dieser Gruppe gehören.
- *Unterstützung der praktischen Arbeit durch berufsbegleitende Weiterbildung, Fachberater und -beraterinnen und weitere erprobte Qualitätsmaßnahmen.* Verfahren zur Unterstützung der Entwicklung und Verbesserung der Qualität wurden dem OECD-Team von vielen Interessengruppen genannt: Schulung am Arbeitsplatz; mehr Konsultationszentren; ein dichteres Netz an Fachberatern und -beraterinnen, die eine überschaubare Zahl an Einrichtungen betreuen; eine stärkere Gewichtung der Beobachtung der Kinder; verbesserte Ausbildung und Arbeitsbedingungen für die Pädagogen. Eine Entwicklung dieser Maßnahmen für eine systematische Prüfung und Reflexion ist zu begrüßen.

Aufgrund der dezentralisierten und quasi-autonomen Entwicklung unterschiedlicher frühkindlicher Betreuungssysteme in Deutschland während der letzten Jahrzehnte ist es notwendig, die Verständigung zwischen der Bundes- und der Länderebene zu verbessern. Die Untersuchergruppe kam zu dem Schluss, dass es wichtig ist, Kooperationsmechanismen zu erforschen, um ein Maß an nationaler Kohärenz in die Betreuungseinrichtungen einzuführen, dass frühkindliche Einrichtungen, Horte und die Grundschulen miteinander verknüpft werden können, ohne dabei ihre eigene Identität und charakteristischen Ansätze aufzugeben. Eine Möglichkeit hierzu bestünde darin, dass die Ständigen Konferenzen der Bildungs- und Jugendminister eine gemeinsame Untergruppe mit Vertretung der Bundesregierung bildeten. Eine solche Untergruppe könnte ein Schnittpunkt zwischen der Bildung und der Kinder- und Jugendhilfe sowie zwischen Bund und Ländern sein. Sie hätte den Auftrag, langfristige Strategien für Kinder von der Geburt bis zum Alter von 10 Jahren zu entwickeln und deren Umsetzung zu überwachen, und ferner Geschlechter-, Familien-, Sozial-, Arbeits- sowie Bildungspolitik wirksam zu verbinden.