

**Diskussionspapier**

**Neuorientierung der Kinderbetreuung**

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK  
vom 30. November 2001**

Wesentliche Ziele sozialdemokratischer Politik sind die Verbesserung der Chancengleichheit für unsere Kinder und die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Erwerbsleben zu ermöglichen. Es ist deshalb u.a. ein Schwerpunkt sozialdemokratischer Kommunalpolitik, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und hierzu im Interesse der Eltern – insbesondere der vielen derzeit nicht berufstätigen Frauen – und zum Wohl der Kinder die bestehenden Betreuungsangebote bedarfsgerecht und nachfragebezogen auszubauen und qualitativ zu verbessern. Vor dem Hintergrund abnehmender Geburtenraten und der damit verbundenen abnehmenden Zahl erwerbsfähiger Menschen in Deutschland müssen Bund, Länder und Kommunen das bestehende Betreuungsangebot nachhaltig verbessern, um die Berufstätigkeit der vielen Menschen, die Kinder haben, zu fördern. Auch wird die Frage der vorhandenen Betreuungsangebote und Infrastrukturen verstärkt zu einem Standortfaktor für Familien werden. Den Kommunen darf die Finanzierung dieser wichtigen Zukunftsaufgabe nicht allein übertragen werden. Es handelt sich um eine gesamtstaatliche Zukunftsaufgabe, in der gemeinsamen Zuständigkeit des Bundes, der Länder und der Kommunen, der freien Träger, der Eltern und der Wirtschaft. Zudem ist es aus sozialdemokratischer Sicht unverzichtbar im sog. Wissenszeitalter stärker als bisher in die Köpfe zu investieren und dabei insbesondere denen eine Chance für Bildung zu geben, die ökonomisch weniger privilegiert sind.

In diesem Zusammenhang begrüßt der Vorstand der Bundes-SGK im Grundsatz die Vorschläge des Leitantrages des SPD Bundesvorstandes „Kinder-Familie-Zukunft“. Es ist an der Zeit, dass Bund, Länder und Kommunen gemeinsam nach neuen Lösungen suchen. Neben dem quantitativen Ausbau muss die Qualität der Betreuungsangebote und ihre Vernetzung vor Ort verbessert werden. Es muss Ziel sein, dass jede Frau und jeder Mann die Möglichkeit erhält, berufstätig zu sein und für die Kinder eine bedarfsgerechte Betreuung zu haben. Wir brauchen daher auch mehr flexible, an der Nachfrage orientierte Angebote. Die betroffenen Menschen in unseren Städten, Gemeinden und Kreisen wollen das Problem der weder zeitlich noch qualitativ ausreichenden Versorgung gelöst wissen. In unseren Krippen, Kindergärten und Schulen muss die Qualität des Angebotes weiter verbessert werden, um sowohl Begabungen besser zu fördern als auch dem Schwächeren gezieltere und passgenaue Hilfen zu geben.

Der Vorstand der Bundes-SGK spricht sich in diesem Zusammenhang dafür aus, die Betreuungsangebote für Kinder zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf schrittweise nachfrageorientiert auszubauen. Dabei müssen u.a. im Rahmen eines nachfrageorientierten Ansatzes die Betreuungsangebote an und mit Mitteln der Schule erheblich ausgeweitet werden. Dieses bedeutet zudem, dass die Einrichtung Schule neu gestaltet werden muss. Es geht nicht allein um die Ausdehnung der Unterrichtszeiten. Die Schule der Zukunft ist in der Kommune vernetzt, eigenverwaltet und budgetiert, wie es u.a. in dem Entwurf der Kommunalpolitischen Leitsätze der SPD gefordert wird. Sie verfügt über ein breites Sortiment von zusätzlichen und kombinierten Angeboten, um den pädagogischen und den individuellen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler besser nachkommen zu können, ohne ihnen allerdings die Entscheidungsfreiheit zu nehmen.

Mit dieser Zielsetzung müssen neue Formen des Angebots geschaffen und die Weiterentwicklung bestehender Angebotsformen vorangetrieben werden. Angesichts der unterschiedlichen Finanzierung des derzeitigen Betreuungsangebotes muss erörtert werden, wie die notwendige bedarfs- und nachfrageorientierte Ausweitung des Betreuungsangebotes finanziert werden kann, ohne die Kommunen zu übervorteilen und gleichzeitig die Lasten auf alle Schultern gerecht zu verteilen. Daher muss diese Thematik integraler Bestandteil der noch in dieser Legislaturperiode beginnenden Vorbereitungen für die Weiterentwicklung des Gemeindefinanzsystems werden.

## **Neue Anforderungen**

Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und hierzu im Interesse der Eltern und zum Wohl der Kinder die bestehenden Betreuungsangebote auszubauen, wird nach Auffassung des Vorstandes der Bundes-SGK künftig immer stärkere Anforderungen stellen. Der steigende Betreuungsbedarf ergibt sich zum einen aus den veränderten Familienstrukturen und der Zunahme der Zahl von Alleinerziehenden. Der Bedarf wird künftig jedoch auch deshalb weiter zunehmen, weil die Eltern ihre berufliche Lebensplanung über den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hinaus und unabhängig von ihrer Familiensituation auf das Vorhandensein eines ausreichenden Betreuungsangebotes abstellen.

Dabei konzentrieren sich die Bedarfe insbesondere auf die Betreuung von Kindern im Alter von einem bis zu 3 Jahren, auf die Schaffung von Ganztagsangeboten für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt sowie auf die Altersgruppe der Schüler/innen im Primarbereich (6 – 10jährige). Auch im Sekundarbereich I (10 – 14jährige) ist die Betreuungssituation angemessen zu verbessern, wobei hier berücksichtigt werden muss, dass mit dem zunehmenden Alter der tatsächliche Betreuungsbedarf abnimmt.

Neben dem quantitativen Bedarf haben Eltern und Kinder auch qualitativ veränderte Erwartungen an die Betreuung. Zum einen werden von den Eltern Betreuungsangebote an der jeweiligen Schule ihres Kindes gewünscht, ohne dass ein Wechsel der Einrichtung vollzogen werden muss. Dies gilt vor allem für die alten Länder. Zum anderen werden neben den klassischen Angeboten in Tageseinrichtungen für Kinder zeitlich flexible Formen der Betreuung erwartet. Zudem erwarten die Eltern auch qualitativ bessere Betreuungsangebote.

Aus Sicht der Eltern ist es zunehmend unbefriedigend, dass sie hinsichtlich der Betreuung von schulpflichtigen Kindern nicht selten parallel auf unterschiedliche Ansprechpartner und Träger verwiesen und z.T. verschiedene Angebote, die räumlich auseinander liegen, mit unterschiedlichen, in der Kumulation nicht selten unangemessen hohen Elternbeiträgen in Anspruch nehmen müssen. Während die Eltern in der Regel mindestens 4 Monate vor Schulbeginn wissen, ob ihr Kind in der Schule angenommen wird, steht häufig erst kurz vor dem Schulbeginn fest, ob überhaupt und welches Betreuungsangebot für das Kind zur Verfügung steht. Auf dieser Grundlage ist keine verlässliche Berufsplanung möglich. Zudem bedingt das unzureichende Versorgungsangebot im Alter von 0 bis 3 Jahren, dass insbesondere Frauen Schwierigkeiten bei der Aufnahme eines Berufes haben.

Viele Probleme junger Menschen sind bereits im Kindergartenalter erkennbar. Die notwendige gezielte Hilfe ist leider oftmals aufgrund unzureichender Ausstattungen und mangelnder Vernetzung vor Ort nicht leistbar. In unseren Schulen findet noch keine ausreichende Förderung von Begabungen und Unterstützung von jungen Menschen mit ihren vielfältigen Problemen statt. Auch vor diesem Hintergrund sollte das Angebot der Schule erweitert und verbessert werden, um die bestmögliche Qualifikation für alle zu gewährleisten.

## **Die Versorgung ist weder ausreichend noch bedarfsgerecht**

Zwar dürfte zu Beginn des Kindergartenjahres 2001 die Versorgungsquote für Kinder im Kindergartenalter in den alten Ländern bei rund 92 Prozent liegen. In den neuen Ländern ist der Bedarf an Betreuungsangeboten weitgehend gedeckt. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz bezogen auf die Ebene der Jugendämter ist auch in den alten Ländern gewährleistet, weil aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Kinder eines Jahrgangs einen Kindergartenplatz benötigen. Im Bereich der Krippen und Horte ist das bestehende Angebot allerdings nicht nachfragedeckend. Zudem bestehen hinsichtlich der Wohnortnähe und der Angebotsqualität nach wie vor Versorgungslücken.

Bundesweite Statistiken zur Tagespflege und zu den Angeboten der Schule sowie der offenen Kinder- und Jugendarbeit liegen nicht vor. Gerade die Schulangebote stellen jedoch zunehmend einen immer größeren Anteil an allen Betreuungsangeboten für Kinder. So wird in einer großen Zahl von Städten und Gemeinden für Kinder im Alter von bis zu 10 Jahren bereits heute eine Versorgungsquote von über 10 % erreicht. Zudem sind die bestehenden Betreuungsangebote für Kinder quantitativ nicht ausreichend und qualitativ nicht bedarfsgerecht. Die Angebote sind oft unflexibel organisiert und können den neuen Anforderungen schwer gerecht werden. Insbesondere kommt es beim Übergang der Kinder vom Kindergarten in die Schule zu Friktionen und „Betreuungslöchern“, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erheblich erschweren, zum Teil sogar unmöglich machen.

Zwar sollen einerseits nach § 81 Nr. 1 SGB VIII die Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den Schulen und der Schulverwaltung und andererseits nach den einschlägigen Rechtsvorschriften der Länder die Schulen mit der Jugendhilfe kooperieren. Gleichwohl erweisen sich in beiden Bereichen bestehende Strukturprobleme als kooperationshemmend: Der Schulbereich ist durch die Gliederung in Schulformen mit einer Vielzahl von Schulen vor allem in Großstädten gekennzeichnet. Schulformenübergreifende Kooperation und Vernetzung findet kaum statt. Die traditionell geteilte Verantwortung zwischen Schulträgern (i.d.R. Kommunen) und Ländern führt tendenziell und tatsächlich zu Kommunikationsproblemen und einer eher abgegrenzten Aufgabenwahrnehmung. Die Jugendhilfe ist durch eine Vielfalt jeweils eigenständiger Träger gekennzeichnet, so dass Jugendhilfe als Kooperationspartner nicht eigenständig in Erscheinung tritt. Im Übrigen unterscheiden sich die (Personal-) Standards in der Jugendhilfe erheblich von denjenigen des Schulbereiches.

Schule und Jugendhilfe haben zwar bereits auf den gestiegenen Bedarf reagiert, allerdings ebenfalls vielfach nicht als Kooperationspartner sondern im Rahmen ihres jeweiligen Gefüges. Im Schulbereich wird ganztägige Betreuung vor allem an Ganztagschulen gewährleistet, deren Zahl bundesweit allerdings unter 10 % liegt. Daneben sind in den vergangenen Jahren ergänzende Betreuungsangebote unterhalb der Ganztagsbetreuung geschaffen worden. Auch die Jugendhilfe hat auf den geänderten Bedarf reagiert und neben dem Hort als klassischer Betreuungseinrichtung die Angebotspalette durch altersgemischte Gruppen in Kindertageseinrichtungen, die Aufnahme schulpflichtiger Kinder in Kindergartengruppen und Angebote der offenen Jugendarbeit erweitert, die nach der Schule einsetzen und vielseitige Freizeitaktivitäten umfassen.

Es ist damit ein für die Eltern kaum noch durchschaubarer Flickenteppich an Betreuungsangeboten entstanden. Wegen der mangelnden Verzahnung zwischen den Angeboten der Schule und der Jugendhilfe werden z.T. am Vormittag teure Betreuungsangebote vorgehalten, die nur an wenigen Tagen im Monat und nur von einem geringen Teil der Kinder benötigt werden.

### **Klare Organisations- und Finanzierungszuständigkeiten sowie bedarfsgerechter Ausbau des Angebots**

Der Vorstand der Bundes-SGK spricht sich aufgrund der dargestellten Anforderungen und Problematik dafür aus, eine Neuordnung der Betreuung von Kindern bis zum Schuleintritt und im schulpflichtigen Alter einschließlich der Zuständigkeiten und der Finanzierung vorzunehmen. Die Kommunen sollten in Zukunft für die Betreuung der Kinder bis zum Schuleintritt federführend zuständig sein und ihr Angebot nachfrageorientiert und flexibel ausweiten. Soweit einzelne Bundesländer bisher an der Finanzierung dieser Betreuung beteiligt sind, darf bei der Neukonzeption keine zusätzliche finanzielle Belastung der Kommunen entstehen. Die bedarfsgerechte Betreuung von Kindern im schulpflichtigen Alter sollte in der Zuständigkeit des Landes erfolgen. Im Rahmen der Debatte um den Ausbau der Schulangebote sollte bundesweit die „verlässliche offene Schule von 8.00 bis 16.00 Uhr“ eingeführt werden.

Diese weiteren Betreuungsleistungen sollten in Zuständigkeit der Schule in Kooperation mit der Kommune und den vielen Akteuren vor Ort organisiert werden. Des Weiteren muss der Übergang vom Kindergarten in die Schule verbessert werden, wie z. B. durch die Einführung eines Vor-

schuljahres. Eine intensive Zusammenarbeit von Kindergarten und Grundschule ist gerade in der Übergangszeit unerlässlich, weil sie der Stabilisierung der Kinder und der Familien dient.

Unter Berücksichtigung von Fahr- und Wegezeiten der Eltern und Kinder würde ein solches Angebot für die große Mehrzahl der Eltern ausreichen, um Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, wenigstens, wenn sie Teilzeit arbeiten. Der Bedarf nach Fachkräften richtet sich insbesondere nach der inhaltlichen Gestaltung der Betreuung, der Betreuungsintensität, der Anzahl der Kinder sowie der sozialen Zusammensetzung der jeweiligen Gruppe. Dementsprechend kann auf die Vorgabe allgemeiner Standards verzichtet werden. In der Regel wird der Betreuungsbedarf bis 16.00 Uhr auch mit dem Einsatz von qualifizierten neben- und ehrenamtlichen Kräften befriedigt werden können.

Darüber hinaus und ergänzend sollten weitere und intensivere sowie mehr integrative Betreuungsangebote etabliert werden, um Kinder aus sozial benachteiligten Familien und aus Ausiedler- oder Ausländerfamilien oder Kinder mit besonderem Förderungsbedarf, wie z.B. behinderte Kinder, gezielt fördern zu können. Zudem könnten auch Kinder mit Teilleistungsstörungen und hochbegabte Schüler/innen angemessen gefördert werden. Neben Elterninitiativen, Sportvereinen können und sollen sich an diesen Angeboten in der Durchführung auch die Träger der Jugendhilfe beteiligen. Im schulischen Bereich ist einerseits eine Umwandlung von bestehenden Halbtagschulen, insbesondere im Primarbereich, in Ganztagschulen, deren Besuch auf freiwilliger Basis erfolgt, anzustreben. Andererseits sollten möglichst an jeder Schule Angebote nach dem Konzept der „Schule mit offenen Ganztagsangeboten“ geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang vertritt der Vorstand der Bundes-SGK ebenfalls die Auffassung, dass mit dem Modell der kommunal-interaktiven selbstgestalteten Schule, wie es in den Kommunalpolitischen Leitsätze der SPD vorgestellt wird, auch eine bedarfsgerechte Betreuung der Schülerinnen und Schüler gewährleistet werden kann. Leitbild muss entsprechend den Elternwünschen die Schule als Einrichtung mit ganztägiger Öffnungszeit, Mittagsverpflegung, flexibel bzw. fakultativ wahrzunehmender Betreuung, Betreuungssicherheit (auch in den Ferienzeiten) sowie vielfältigen Förder- und Freizeitangeboten sein. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Kinder im schulpflichtigen Alter andere Bedürfnisse haben als Kinder unter 6 Jahren. Der Hort erreicht schon heute kaum noch Kinder im Alter von über 10 Jahren.

Die Kommunen sollten sich im Gegenzug auf den Bereich der Betreuung von Kindern vor Eintritt der Schulpflicht konzentrieren und diesen sowohl qualitativ als auch quantitativ ausbauen. Hier haben sie ihre Stärken und die Kompetenz, mit ihrem sozialpädagogischen Personal die Kinder zu betreuen, zu erziehen und zu bilden. Wenn im Zuge des demographischen Wandels nach den Bevölkerungsprognosen bis zum Jahr 2010 bis zu 20 % der für den Rechtsanspruch bereitgestellten Kindergartenplätze in den alten Ländern nicht mehr benötigt werden, können diese Plätze sukzessive für die Versorgung der hereinwachsenden Kindergartenjahrgänge und des Ausbaus der Ganztagsbetreuung genutzt werden. Die Angebotsstruktur sollte örtlich differenziert und flexibel gemäß der Nachfrage gestaltet werden (Tagesmütter, private Träger, öffentliche Träger, Kooperation mit Betrieben, Bürgerengagement etc.), wobei den Kommunen die wichtige Koordinations- und Moderationsaufgabe verstärkt zukommt.

### **Sachgerechte Finanzierung**

Die Bundes-SGK spricht sich gegen die Schaffung weiterer Rechtsansprüche zur Ausweitung von Kinderbetreuungsangeboten aus. Es ist bisher eine der originären Aufgaben der Kommunen, im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge eine flexible und qualitätsvolle Betreuung von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sowohl die rechtlichen als auch finanziellen Rahmenbedingungen mittelfristig neu ausgerichtet werden. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Gemeindefinanzsystems muss geklärt werden, welche Aufgaben von welcher staatlichen Ebene in diesem wichtigen gesellschaftlichen Zukunftsfeld wahrgenommen werden. Nach Auffassung der Bundes-SGK sind Bund, Länder, Kommunen, freie Träger, Eltern und Wirtschaft gemeinsam gefordert, im Interesse der Kinder und Jugendlichen ein besseres Betreuungsangebot zu schaffen und entsprechend zu finanzieren.

Dabei geht es vorrangig um eine Optimierung des Einsatzes der vorhandenen Finanzmittel für diesen wichtigen Aufgabenbereich.

Der Bund sollte über die beabsichtigte und vom Bundesverfassungsgericht eng vorgegebene Veränderung der steuerlichen Rahmenbedingungen das Familien- sowie das Kinder- und Jugendhilferecht und die Voraussetzungen für eine flexible und qualitätsvolle Betreuung von Kindern und Jugendlichen weiter entwickeln. Dabei könnten in Modellprojekten neue Formen der Betreuung von Kindern und Jugendlichen erprobt werden. Darüber hinaus muss – im Rahmen einer Gemeindefinanzreform – durch eine sachgerechte Ausgestaltung des Steuerrechts und der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen der finanzielle Handlungsspielraum der Städte, Gemeinden und Kreise erweitert werden, um die zusätzlichen Betreuungsangebote finanzieren zu können.

Die Länder sind gefordert, das jeweilige Landesrecht und die Finanzierungsbedingungen den neuen Erfordernissen anzupassen. Dies gilt insbesondere auch für den originären Zuständigkeitsbereich „Schule“. Seitens der Länder muss auch sichergestellt werden, dass die Vernetzung von Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Sport, Kultur einerseits und die Einbeziehung der Wirtschaft in die Sicherstellung von Betreuungsangeboten andererseits ermöglicht wird. Durch gezielte Förderung neuer Betreuungsangebote und einer besonderer Wertschätzung von innovativen Ansätzen in den Kommunen sollten weitere Impulse gegeben werden.

Die Kommunen sollten vor dem Hintergrund veränderter Nachfrage nach Betreuungsangeboten den Mitteleinsatz optimieren und neu ausrichten. Zudem sollten mit den privaten Trägern und den Eltern sachgerechte Lösungen für die Ausweitung und Neuorientierung der Angebote geschaffen werden. Dabei muss auch geprüft werden, in welcher Form einerseits die Wirtschaft eingebunden und andererseits die eingangs geschilderte Vernetzung mit anderen Handlungsfeldern und lokalen Akteuren verbessert werden kann.

Auch die freien Träger und die Eltern sollten entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung von Betreuungsangeboten weiterhin beteiligt werden. Dabei ist für sozialdemokratische Kommunalpolitiker/innen unstrittig, dass Kinder der Eltern, die nur über geringes Einkommen verfügen, Betreuungsangebote kostenlos wahrnehmen sollten.