

Angelika Ehrhardt-Kramer  
Andreas Gruschka  
Christa Preissing  
Roger Prott  
Hartmut Zern

# Der Familienbezug in der Erzieherausbildung



Materialien zum  
Siebten Jugendbericht  
Band 8

**DJI** Deutsches Jugendinstitut

*Christa Preissing / Roger Prott*

Bedarfs- und Angebotsstruktur  
in Kindertageseinrichtungen

## INHALT

I	BEDARF/NACHFRAGE/ANGEBOT - ZUR VERWENDUNG DER BEGRIFFE	9
1	Bedarf/ Nachfrage	9
2	Angebot	13
II	BILDUNGS-, FAMILIEN- UND SOZIALPOLITISCHE BESTIMMUNGEN DES BEDARFS AN KINDERTAGES-EINRICHTUNGEN	16
1	Datenlage	16
2	Bildungsökonomische und bildungspolitische Diskussion	26
3	Familienpolitische Diskussion	33
4	Sozialpolitische Diskussion	35
III	EXKURS: KRIPPE	43
IV	EXKURS: HORT	55
V	JUGENDHILFEPLANUNG EXEMPLARISCH	62
1	Weser-Ems, Niederbayern, Unterfranken	64
2	Stuttgart, Nürnberg, Hanau	66
2.1	Berechnungsformeln des quantitativen Bedarfs	67
2.2	Hintergründe des Bedarfs	70
2.3	Bedarf an Krippen- und Hortplätzen	72
2.4	Qualitative Bedarfsmomente	75
2.5	Planungsbereiche	81
2.6	Maßnahmen/Umsetzung	82
2.7	Planungszeiträume	85
2.8	Einbindung der freien Träger	85
VI	KONSEQUENZEN FÜR DIE WEITERE ENTWICKLUNG DER ANGEBOTSSTRUKTUR	86
VII	KRITERIEN FÜR DIE BEDARFSPLANUNG	93
	Anmerkungen	98
	Literatur	99

## 1 BEDARF/NACHFRAGE/ANGEBOT - ZUR VERWENDUNG DER BEGRIFFE

Bedarf, Nachfrage und Angebot an Kindertageseinrichtungen beinhalten sehr verschiedene Bedeutungen, je nachdem von welcher Position aus die Definitionen erfolgen.

1. Bedarf/Nachfrage

Wir unterscheiden bei der Verwendung des Begriffs "Bedarf" drei Bedeutungszusammenhänge:

- a) die gesellschaftliche Definition des Bedarfs an Kindertageseinrichtungen in einer konkreten historischen Phase, die sich aus der Diskussion um die jeweils vorherrschenden

BILDUNGSPOLITISCHEN (Kindertageseinrichtung als BILDUNGSEINRICHTUNG),  
 FAMILIENPOLITISCHEN (Kindertageseinrichtung als ERZIEHUNGSEINRICHTUNG) und  
 SOZIALPOLITISCHEN (Kindertageseinrichtung als BETREUUNGSEINRICHTUNG)

Wertungen und Perspektiven entwickelt.

In die Konkretisierung eines so bestimmten gesamtgesellschaftlichen Bedarfs gehen darüberhinaus ein:

- Prognosen über die DEMOGRAPHISCHE Entwicklung sowie
- Prognosen über die Entwicklung der Erwerbsstruktur und die daran geknüpften sozialpolitischen Strategien.

Der gesamtgesellschaftliche Bedarf an Kindertageseinrichtungen ist also keine quantitative Größe, auch nicht die

Fest- und Fortschreibung von Versorgungsquoten und inhaltlichen Standards, sondern das beständige Resultat der Auseinandersetzung der verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen in ihrem jeweiligen Machtverhältnis um die bildungs-, familien- und sozialpolitischen Wertungen und Perspektiven. Diese Auseinandersetzungen finden jeweils statt vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um die Verteilung des Staatshaushaltes, wobei sich alle drei Bereiche in der Konkurrenz zu den übrigen Haushaltsbereichen immer wieder neu legitimieren müssen. Bildungs-, familien- und sozialpolitische Wertungen können dabei durchaus miteinander konkurrieren und gehen nicht unbedingt gleichgewichtig in die Definition des gesamtgesellschaftlichen Bedarfs ein. Dies leugnet nicht die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den drei Bereichen, verweist aber auf unterschiedliche Prioritätensetzungen.

- b) Bedarf von den in unterschiedlichen Lebenssituationen stehenden Familien her gesehen, meint die Verknüpfung des Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsanspruchs an öffentlicher Erziehung.

Bedarf meint hier eine den eigenen Vorstellungen entsprechende Bildung und Erziehung bei ausreichenden Betreuungszeiten. Die Erziehungs- und Bildungsvorstellungen differieren hierbei je nach in den Familien tradierten Normen und Werten, nach kultureller Zugehörigkeit, nach dem Einfluß, den öffentliche Fachdiskussionen um Bildung und Erziehung in den jeweiligen Familien erreicht haben, nach dem Ansehen, welches die Einrichtungen am Ort haben.

Die notwendigen Betreuungszeiten resultieren aus den Zeiten, die für Erwerbstätigkeit, Reproduktionsarbeiten für die Familie und für die eigene Person benötigt werden und die über öffentliche Erziehung am besten abgedeckt werden können.

Bedarf von der Familie her gesehen und NACHFRAGE decken sich nicht. Nachfrage ist lediglich der Teil des Bedarfs, der artikuliert wird.

Probleme bei der Artikulation des Bedarfs durch die Familie entstehen,

- wenn kein Ort vorhanden ist, an dem sich der Bedarf artikulieren kann, d.h. wenn kein dem Bedarf entsprechendes oder nahekomendes Angebot vorhanden ist (Bsp.: Ganztagesplätze mit Mittagessen);
- durch gesellschaftliche Schuldzuweisungen, wenn der Bedarf den vorherrschenden familien-, bildungs- oder sozialpolitischen Richtungen nicht entspricht (Bsp.: öffentliche Erziehung von Kindern unter drei Jahren);
- wenn die Informationen über vorhandene Angebote unzulänglich oder unzugänglich sind (Bsp.: ausländische Familien);
- wenn der Zugang zu vorhandenen Angeboten nur über anonyme Institutionen/Behörden möglich ist (Angst vor sozialer Kontrolle, z.B. bei zentralisierten Anmeldeverfahren);
- wenn die Inanspruchnahme eines vorhandenen Angebotes mit zu hohen Kosten verbunden ist;
- wenn die Entfernung zwischen Wohnung und Einrichtung zu groß ist;
- wenn die Möglichkeit zur Betreuung von Geschwisterkindern (auch unterschiedlicher Altersgruppen) in der gleichen Einrichtung fehlen;

- wenn Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Angebotsformen und -inhalten fehlen.

- c) Bedarf ist aber auch das, was als Planungsgröße in die Jugendhilfeplanung eingeht. Die Planungsverantwortung liegt entsprechend § 5 JWG bei den Jugendämtern. D.h. die Jugendämter haben in Abstimmung mit den Trägern der Jugendhilfe dafür zu sorgen, daß ein dem Bedarf entsprechendes Angebot an Kindertageseinrichtungen zur Verfügung gestellt wird. Sie haben damit die schwierige Aufgabe, zwischen den politischen Leitlinien (vgl. Punkt a) und dem von den Familien her bestimmten Bedarf zu vermitteln und dieses Vermittlungsprodukt in ein handhabbares Planungsverfahren zu übersetzen. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips in der Jugendhilfe ist es dabei unerlässlich, daß die Jugendämter die Vorstellungen und Möglichkeiten der freien Träger miteinbeziehen. Das heißt auf der Ebene der konkreten Jugendhilfeplanung gehen in die Bestimmung dessen, was Bedarf meint, zusätzlich zu dem bisher gesagten, die verbandspolitischen Leitlinien der freien Träger mit ein.

In der konkreten Jugendhilfeplanung wird die Bestimmung des Bedarfs in starkem Maße von Praktikabilitätsüberlegungen abhängig sein. Sowohl die finanzpolitischen Vorgaben der jeweiligen Kommune sowie der Grad der Entfaltung und Differenziertheit des Planungsinstrumentariums werden das, was hier als Bedarf definiert wird, im Wesentlichen bestimmen.

Mit Bedarf wird hier gängigerweise die Differenz zwischen Bestand und gewünschtem, definiertem und ausgehandeltem Ziel bezeichnet.

## 2. Angebot

Unter Angebot ist zum einen rein quantitativ die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze in Kindertageseinrichtungen zu verstehen, zum anderen deren organisatorische und inhaltliche Gestaltung.

Der Begriff Kindertageseinrichtung umfaßt im hier verwendeten Sinne eine Vielzahl von Organisationsformen:

- den Kindergarten mit (unterschiedlichen) Öffnungszeiten am Vor- und Nachmittag ohne Betreuungsmöglichkeiten über die Mittagszeit. Diese Form macht den größten Teil des gegenwärtigen Angebots aus;
- den Halbtagskindergarten mit Öffnungszeiten am Vormittag;
- den "doppelten" Halbtagskindergarten mit Öffnungszeiten am Vor- und Nachmittag, wobei nachmittags andere Kinder betreut werden als am Vormittag;
- die Kindertagesstätte bzw. das Kindertagheim, die bei einer mindestens achtstündigen Öffnungszeiten in der Regel für einen bestimmten Anteil der Kinder ein Mittagessen anbieten;
- Kindertagesstätten/-tagheime, die für alle Kinder Ganztagsplätze anbieten;
- Kindertagesstätten, die darüberhinaus Platzangebote für Kinder unter drei Jahren sowie für schulpflichtige Kinder haben.

Auf Landesebene sind durch Kindergartengesetze und diesen nachgeordnete Regularien oder -in den Ländern, die keine Kindergartengesetze erlassen haben- durch entsprechende verbindliche Richtlinien inhaltliche Standards festgesetzt, von deren Einhaltung die Bezuschussung aus Landesmitteln abhängig gemacht wird. Sie beziehen sich auf:

- den generellen Erziehungs- und Bildungsauftrag
- Gruppenstärken
- Gruppenorganisation (z.B. Altersmischung)
- Personalrelation
- Qualifikation des Personals
- die Tätigkeiten des Personals (z.B. zusätzlich zur Arbeit mit den Kindern Fortbildung, Vor- und Nachbereitung, Zusammenarbeit mit Eltern, Dienstbesprechungen)
- gesundheitliche Überwachung
- Unfallschutz
- Standort, Größe, bauliche Gestaltung, Ausstattung von Einrichtungen
- Art und Größe der Räume
- Personalkosten
- Sachkosten.

Diese, in den einzelnen Ländern unterschiedlich festgelegten Standards (s. Kapitel II.1.) dürfen von den Trägern nur in Ausnahmefällen und mit besonderer Erlaubnis der Bewilligungsbehörde unterschritten werden. Über die Festlegung dieser Standards soll gemäß §§ 78, 79 JWG das "Wohl des Kindes" in der Einrichtung gewährleistet werden.

Die vorhandenen Angebotsstrukturen unterscheiden sich so zum einen zwischen den Ländern, zum anderen auch zwischen den Trägern. Bei den Trägern ist zu unterscheiden zwischen den kommunalen Trägern (Kreise und Gemeinden) einerseits und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege andererseits.

Gemäß § 5 Abs.3 JWG haben die Träger der freien Wohlfahrtspflege Vorrang bei der Errichtung und dem Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Die Jugendämter müssen eigene Einrichtungen dann schaffen, wenn die von den Eltern gewünschten Grundrichtungen der Erziehung (die laut § 3 JWG für die Angebote der Jugendhilfe maßgebend sind) durch Art und/oder

Umfang des Angebotes der freien Träger nicht abgedeckt sind.

Aus dem Vorrang der freien Träger ergibt sich für diese jedoch keine Verpflichtung zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Sofern sie dies tun, leisten sie einen freiwilligen Beitrag der Jugendhilfe. Hieraus ergibt sich, daß die freien Träger im Rahmen der o.a. auf Länderebene festgesetzten Standards, unabhängig sind in der Gestaltung des Angebots. Die Unabhängigkeit in der Gestaltung des Angebots bezieht sich auf die pädagogische Konzeption ebenso wie auf die Angebotsstruktur. So können z.B. freie Träger nicht gezwungen werden, Angebote zur Verfügung zu stellen, die die ganztägige Betreuung von Kindern auch über die Mittagszeit oder die Betreuung von Kindern unter drei Jahren bzw. von schulpflichtigen Kindern ermöglicht, wenn sie die Auffassung vertreten, daß solche Angebote den von ihnen vertretenen Grundrichtungen der Erziehung widersprechen.

Die Jugendämter sind jedoch verpflichtet, solche (ergänzenden) Angebote zur Verfügung zu stellen, sofern diese von Eltern gewünscht werden und sichergestellt werden kann, daß sie das "Wohl des Kindes" nicht gefährden.

Aus dieser Situation resultiert gegenwärtig, daß Angebote mit Ganztagsbetreuung sowie Angebote für die unter Dreijährigen und für schulpflichtige Kinder sich überwiegend in kommunaler Trägerschaft befinden, was wiederum das Recht der Eltern auf Wahl des Angebotes (§ 3 JWG) einschränken kann.

## II BILDUNGS-, FAMILIEN- UND SOZIALPOLITISCHE BESTIMMUNGEN DES BEDARFS AN KINDERTAGESEINRICHTUNGEN

### 1. Datenlage

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) legt in regelmäßigen Abständen die Ergebnisse einer bei den Ländern durchgeführten Umfrage zu den Daten im Elementarbereich vor.

Diese Daten beziehen sich auf:

#### B u n d e s e r g e b n i s s e

- A. Bevölkerungsdaten (Wohnbevölkerung im Alter von drei bis unter sechs Jahren)
- B. Sachdaten (Kinder, Plätze, Belegungsfaktor, Personal, Personalrelation)
- C. Finanzdaten (Ausgaben der öffentlichen Hand)

#### L ä n d e r e r g e b n i s s e

- A. Bevölkerungsdaten (Wohnbevölkerung im Alter von drei bis unter sechs Jahren)
  - I. Absolut
    - 1. Deutsche und Ausländer
    - 2. Deutsche
    - 3. Ausländer
  - II. Struktur (in %)
    - 1. Anteil der deutschen Wohnbevölkerung an der Wohnbevölkerung insgesamt
    - 2. Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an der Wohnbevölkerung insgesamt
  - III. Entwicklung (1975 = 100)
    - 1. Deutsche und Ausländer
    - 2. Deutsche
    - 3. Ausländer
- B. Sachdaten
  - I. Allgemeine Kindergärten
    - 1. Kinder in allgemeinen Kindergärten
      - a) Absolut
        - (1) Deutsche und Ausländer
        - (2) Deutsche
        - (3) Ausländer

- b) Bildungsbeteiligung (Anteil am Altersjahrgang der Drei- bis unter Sechsjährigen in %)
  - (1) Deutsche und Ausländer
  - (2) Deutsche
  - (3) Ausländer
- c) Struktur (in %)
  - (1) Anteil der deutschen Kinder an den Kindern insgesamt
  - (2) Anteil der ausländischen Kinder an den Kindern insgesamt
- 2. Kinder in Ganztageseinrichtungen
  - a) Absolut
  - b) Anteil an den Kindern insgesamt (in %)
- 3. Plätze
- 4. Belegungsfaktor
- 5. Personal
  - a) Absolut
    - (1) Fach- und Hilfspersonal
    - (2) Fachpersonal
    - (3) Hilfspersonal
  - b) Struktur (in %)
    - (1) Anteil des Fachpersonals am Fach- und Hilfspersonal
    - (2) Anteil des Hilfspersonals am Fach- und Hilfspersonal
- 6. Personalrelation (Kinder je Personal)

Vergleichbare (ebenso wie unvergleichbare) Erhebungen für die Kinder unter drei Jahren sowie für die schulpflichtigen Kinder gibt es nicht.

Obwohl die von der BLK erhobenen Durchschnittsdaten für sich genommen wenig aussagekräftig sind und Problemfelder eher verschleiern denn erhellen, sollen die wichtigsten Ergebnisse der letzten Umfrage (vorgelegt im Oktober 1985 auf der Datenlage von 1983) hier wiedergegeben werden. Denn auf dem Wissenshintergrund der im weiteren herangezogenen differenzier-ten Untersuchungen, die zwangsläufig weniger aktuell oder wenig abgesichert sind (im Sinne statistischer Repräsentativität), deuten sich auch in den BLK-Daten grundsätzliche Problemfelder an.

#### BETEILIGUNGSQUOTEN

Nach den neuesten Daten der BLK (BUND-LÄNDER-KOMMISSION 1985) betrug die durchschnittliche Beteiligungsquote 1983 für die Kinder von drei bis unter sechs Jahren 75,4%. Zu berücksichtigen ist, daß bei den Bundes- und Länderdurchschnittsdaten die Beteiligungsquoten für Kindergartenplätze an 3 Altersjährgängen der Drei- bis unter Sechsjährigen gemessen wird, während zur tatsächlichen Kindergartenpopulation 3 1/2 bis 4 Jahrgänge zählen (PFV 1981, S.53). Die tatsächliche Beteiligungsquote liegt also erheblich niedriger als in den Durchschnittswerten angegeben.

Die länderspezifischen Durchschnittsdaten lassen deutliche Unterschiede sichtbar werden: die Bandbreite reicht von 94,4% im Saarland bis zu 50,7% in Hamburg.

#### BELEGUNGSFAKTOR

Der Belegungsfaktor, also das Verhältnis der Kinder, die tatsächlich einen Kindergartenplatz belegen, zu den vorhandenen Plätzen betrug im Bundesdurchschnitt 1983 0,97. D.h. es gab eine fast vollständige Ausnutzung der vorhandenen Plätze; im gesamten Bundesgebiet gab es ein statistisches Überangebot von 42.700 Plätzen bei insgesamt 1.371.700 Kindergartenplätzen.

In den Ländern schwankte der Belegungsfaktor jedoch von 0,84 in Hessen bis zu 1,13 in Bayern, wobei aus Schleswig-Holstein keine Daten vorliegen.

In zwei Ländern entsprach der Belegungsfaktor dem Bundesdurchschnitt von 0,97 oder lag mit 0,98 nur leicht darüber. In drei von zehn Ländern, aus denen die Daten vorliegen, gab es eine statistische Überbelegung (d.h. der Belegungsfaktor lag über 1,0), in Berlin lag er genau bei 1,0 und in vier Ländern lag der Belegungsfaktor unter dem Bundesdurchschnitt,

d.h. hier gab es ein statistisches Überangebot.

Statistisch gesehen wären also Nachfrage und Angebot im Gleichgewicht, wenn man z.B. die bayerischen Kinder in hessischen Kindergärten unterbringen könnte. Die Absurdität solcher Zahlenspielerien ist offensichtlich. Wir machen sie hier nur deshalb ein Stück weit mit, um zu verdeutlichen, was sie nicht aussagen können: Angaben über den definierten Bedarf und seine Befriedigung.

#### AUSLÄNDISCHE KINDER

Die Bundes- und Länderergebnisse sind weiter differenziert nach Deutschen und Ausländern und weisen den Anteil der Kinder aus, die eine Ganztageseinrichtung besuchen. Bei den Daten zu den Ganztageseinrichtungen wird jedoch nicht mehr zwischen Deutschen und Ausländern unterschieden.

Hiernach ergibt sich folgendes Bild:

Im Bundesdurchschnitt liegt die Beteiligungsquote für deutsche Kinder bei 78,3% und für ausländische Kinder bei 55,8%. Die Beteiligungsquoten sind allerdings nur hochgerechnet, da aus drei Ländern keine differenzierten Daten vorliegen. Obwohl die Beteiligungsquote der ausländischen Kinder sich seit 1975 deutlich erhöht hat (28,9%, 1975), ist der Abstand zur Beteiligungsquote der deutschen Kinder nur wenig geringer geworden: 1975 betrug die Differenz 36,7%, 1985 noch immer 22,5%. Es kann also nach wie vor von einer deutlichen Unterrepräsentation der ausländischen Kinder gesprochen werden.

Bedenklich stimmt dabei, daß die Beteiligungsquote der ausländischen Kinder nach einem kontinuierlichen und deutlichen Anstieg bis 1981 im Jahr 1982 wieder zurückging und im Jahr 1983 nur um 0,2% über dem Wert des Jahres 1981 lag. Und dies obwohl gerade seit 1982 der Anteil der drei bis sechsjährigen Kinder ausländischen Kinder an allen Drei- bis Sechsjährigen

deutlich geringer wird. Dies liegt zum einen daran, daß der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung insgesamt rückläufig ist, zum anderen daran, daß auch in den ausländischen, hier lebenden, Familien die Geburtenrate sinkt. So waren schon ca. 20.000 weniger ausländische Kinder im Kindergarten im Jahre 1983 gegenüber 1981.

Die Länderergebnisse gestalten sich für die Beteiligungsquoten wie folgt:

1983 von 80,7% in Baden-Württemberg bis zu 41,7% in Hamburg, wobei aus Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein keine Daten vorliegen. Bemerkenswert ist, daß Hamburg nach Berlin (27,1%) den größten Anteil an ausländischen Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren an der Gesamtpopulation entsprechenden Alters hat, jedoch die geringste Beteiligungsquote aufweist. In der Tendenz läßt sich dieses umgekehrte Verhältnis auch für die anderen Bundesländer, aus denen Daten vorliegen, feststellen. Je höher der Anteil der Drei- bis Sechsjährigen ausländischer Kinder ist, umso geringer ist ihre Beteiligungsquote. Eine Ausnahme stellt hier nur Baden-Württemberg dar, das bei einem relativ hohen ausländischen Bevölkerungsanteil (16,5% aller Drei- bis Sechsjährigen) die höchste Beteiligungsquote hat.

Hier muß jedoch weiter gefragt werden, wie sich dieses Verhältnis in den baden-württembergischen Ballungsgebieten gestaltet. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß Baden-Württemberg insgesamt gesehen (deutsche und ausländische Kinder) mit 93,3% nach dem Saarland die zweitgrößte Beteiligungsquote aufweist.

#### GANZTAGSPLÄTZE

Im Bundesdurchschnitt besuchten 11,6% aller drei- bis sechsjährigen Kinder eine Ganztageseinrichtung. Die Entwicklung seit 1975 stellt sich ähnlich dar wie bei der Beteiligungs-

quote der ausländischen Kinder. Bis 1979 stieg der Anteil von 9,1% in 1975 auf 12,6%, um bis 1983 wieder abzusinken. In absoluten Zahlen ausgedrückt, standen 1983 fast 4.000 Ganztagsplätze weniger zur Verfügung als noch 1978.

Die Länderzahlen reichten 1982 (von 1983 liegen noch nicht alle Zahlen vor) von 4,0% in Rheinland-Pfalz bis zu 95,5% in Berlin, wobei Berlin aufgrund seiner spezifischen Kindertagesstättenentwicklung statistisch gesehen als "Ausreißer" behandelt werden muß. Bemerkenswert ist jedoch, daß in Berlin bis einschließlich 1980 alle Kinder in Kindertagesstätten als "Ganztagskinder" gezählt wurden, während seit 1981 auch "Halbtagskinder" angegeben werden.

Nach dem "Ausreißer" Berlin halten Hamburg mit 47,4% und Bremen mit 38,7% die Spitze bezüglich des Anteils an "Ganztagskindern". Dies drückt nur die altbekannte Tatsache aus, daß Ganztagsplätze fast ausschließlich in Stadtstaaten angeboten werden. Rheinland-Pfalz (4,0%), Baden-Württemberg (4,5%) und Saarland (4,7%) bleiben unter der 5%-Grenze. Von den Flächenstaaten hat Niedersachsen mit 14,3% im Jahre 1982 den höchsten Anteil, obgleich er auch hier seit 1981 wieder sinkt.

Aus Hessen liegen für den gesamten Erhebungszeitraum von 1975-1983 keine Daten vor, aus dem Saarland gibt es nur für das Jahr 1980 eine Angabe (20,3%).

Bezüge zum Anteil der erwerbstätigen Mütter mit Kindern von drei bis sechs Jahren können hier nicht hergestellt werden, da solche Daten nicht erhoben wurden. Festzustellen bleibt, daß bei einem (in den BLK-Erhebungen nicht berücksichtigten) Anteil an erwerbstätigen Müttern mit Kindern unter sechs Jahren in Höhe von 32,6% <sup>1)</sup> zumindest in allen Flächenstaaten deutlich weniger Ganztagsplätze zur Verfügung stehen, als es

Kinder im Kindergartenalter mit erwerbstätigen Müttern gibt.

Bemerkenswert ist auch, daß der Erhebungsfragebogen lediglich den Belegungsfaktor für die Plätze im Kindergartenbereich insgesamt abfragt, jedoch nicht gesondert für die Ganztagsplätze. Es ist zu vermuten, daß für die Ganztagsplätze auch über eine solche durchschnittliche Erhebung ein deutlicher Mangel an Ganztagsplätzen offensichtlich würde.

Interessant wäre gerade die Konfrontation der Belegungsfaktoren - nach Halbtags- und Ganztagsplätzen getrennt - in den Ländern, in denen der Belegungsfaktor für die Plätze insgesamt ein Überangebot aufweist. Dadurch könnten sich zumindest Hinweise ergeben, wie die Angebotsstruktur die Inanspruchnahme von Plätzen beeinflußt.

#### PERSONALSITUATION

Das Verhältnis von Kindern je Personal lag im Bundesdurchschnitt 1983 bei 12,8 und hat sich damit seit 1975 (mit einem Rückschritt in 1982, der in den darauffolgenden Jahren wieder ausgeglichen wurde) stetig verbessert. 1975 kamen auf eine Bezugsperson noch 17,5 Kinder.

Bezüglich des Verhältnisses von sozialpädagogisch ausgebildeten Fachkräften zu (nicht näher definierten) Hilfskräften ergibt sich im Bundesdurchschnitt ein Anteil von 60,8% Fach- zu 39,2% Hilfspersonal. Seit 1980 ist hier im Bundesdurchschnitt eine Verschlechterung bezüglich des Anteils an Fachpersonal festzustellen.

Da in der BLK-Erhebung die Kategorie "Hilfspersonal" nicht näher definiert wird (weil die Länder hier unterschiedliche Definitionen zugrundelegen) bleibt unersichtlich, in welchem Maße Vorpraktikanten, Berufspraktikanten und "ehrenamtliche Kräfte" - also in der Regel nicht vollzeitlich und nichtkon-

tinuierlich anwesende Bezugspersonen - zum Hilfspersonal hinzugerechnet wurden.

Nach unsystematischen Beobachtungen und Informationen ist jedoch zu vermuten, daß die o.g. Personengruppen im Verlauf der letzten Jahre insgesamt häufiger auf den Personalschlüssel angerechnet wurden. Kinderpflegerinnen/Kinderkrankenschwestern und die "Angestellten im Erziehungsdienst", die als Hilfspersonal gezählt wurden, haben/hatten sich in der Regel durch langjährige Berufserfahrung ähnliche Qualifikationen erarbeitet wie das sozialpädagogisch ausgebildete "Fachpersonal". Vor- und Berufspraktikanten ebenso wie ehrenamtliche Kräfte verfügen nicht über eine solche Berufserfahrung, der Einsatz ihrer Arbeitskraft unterliegt anderen Prioritäten. Ihre Anrechnung auf den Personalschlüssel verweist auf eine Qualität des Angebots.

Für die Länder ergibt sich eine Spannbreite in der Personalrelation insgesamt von 10,5 in Niedersachsen bis 16,5 in Bayern, wobei aus Berlin und Schleswig-Holstein keine Daten vorliegen. Die Daten sind jedoch nicht so einfach vergleichbar und machen auch keine Aussage über die tatsächliche Erzieher-Kind-Relation in den Einrichtungen, da die sehr unterschiedlichen Öffnungszeiten nicht berücksichtigt sind.

Bezüglich des Verhältnisses von Fach- zu Hilfspersonal ergibt sich eine Spannbreite von 70,6% zu 29,4% in Rheinland-Pfalz bis 49,7% zu 50,3% in Niedersachsen.

Bremen gibt einen Fachpersonalanteil von 93,0% an, ist dabei aber mit den anderen Ländern überhaupt nicht vergleichbar, da in Bremen (wie in Berlin, aus dem keine Daten vorliegen) die (dafür kleineren) Gruppen nur mit einer Kraft besetzt sind, während sich die anderen Länder grundsätzlich für das

Modell der größeren Gruppe mit mindestens einer Fachkraft und einer Hilfskraft entschieden haben.

Aussagekräftiger, aber weniger aktuell als die BLK-Daten, sind die Daten des Mikrozensus (Statistisches Bundesamt), die die Beteiligungsquoten in Abhängigkeit von Gemeindegrößen und Familieneinkommen und Nationalität angeben.

Auf der Grundlage dieser immer noch sehr unzureichend differenzierten Daten werden Problemfelder übereinstimmend gesehen:

In einer an der durchschnittlichen Versorgungsquote (nicht am Bedarf!) gemessenen Unterversorgung in ländlichen und in großstädtischen Ballungsgebieten;

in einer unterproportionalen (gemessen am Bevölkerungsanteil) Besuchsquote ausländischer Kinder und von Kindern aus einkommensschwachen Familien. (vgl. PFV 1981; HERZBERG 1981; HERZBERG-LÜLF 1981)

Nimmt man die leider nur spärlich vorhandenen exemplarischen Analysen zu Versorgungs- und Besuchsquoten in einzelnen Regionen hinzu, so rücken weitere Kriterien in den Blick:

- die Entfernung der Einrichtung zur Wohnung
  - die Öffnungszeiten der Einrichtung
  - die Schichtzugehörigkeit der Familien
  - die Anzahl der Kinder in der Familie
- beeinflussen maßgeblich die Inanspruchnahme der vorhandenen Angebote.

In ländlichen Gebieten und in den großstädtischen Ballungsgebieten ist die Versorgungsquote am geringsten, die Entfernung der Einrichtung von der Wohnung am größten (insbesondere auf dem Land seit der Einführung der Mittelpunktkindergärten). Laut einer Elternumfrage des PROJEKTS UMWELT, KIND UND ELEMENTARBEREICH (vgl. FAUSER U.A. 1979) sinkt die Be-

suchsquote von 87% bei einer Kindergartentfernung von bis zu 500 m auf 49% bei einer Entfernung von mehr als 3 km.

In großstädtischen Ballungsgebieten mit vergleichsweise schlechter Versorgungsquote leben die meisten Familien mit geringem Pro-Kopf-Einkommen, die meisten ausländischen Familien, die meisten erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter sechs Jahren, die meisten alleinerziehenden Eltern (vgl. KAUFMANN U.A. 1979; SCHNEIDER 1983). Hinzu kommen eine vergleichsweise schlechte Versorgung mit Wohnraum, infrastrukturelle Probleme in der Wohnumgebung - hohe Verkehrsdichte und wenig Grünflächen und Spielplätze (vgl. SCHNEIDER 1983).

HERLTH/SCHLEIMER beschreiben weiter, daß "die 'armen' Familien, die zugleich mit Wohnraum unterversorgt sind, in jeder Hinsicht - sei es bezüglich zu Bekannten, Verwandten oder zu Kindern - die niedrigsten Werte aufweisen." (HERLTH/SCHLEIMER 1983, S. 113)

Aus der zusammenfassenden Sicht der exemplarischen Analysen kann geschlossen werden, daß die Inanspruchnahme des Kindergartens einer sozialen Hierarchie unterliegt, daß die Merkmale sozialer Benachteiligung kumulativ wirken und die betroffenen Familien von sozialer Isolation bedroht sind.

Eine Analyse und Diskussion solcher auf Bundes- und Länderebene erhobenen Daten greift für die Beantwortung der Frage, inwieweit ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertageseinrichtungen erreicht ist, zu kurz.

Dies liegt zum einen daran, daß die entsprechenden Erhebungsverfahren regionale Schwankungen nicht berücksichtigen können, zum anderen aber auch daran, daß die Struktur des Angebots nicht berücksichtigt wird. In einigen Ländern wird nicht einmal zwischen Ganztags- und Halbtagsplätzen unter-

schieden, die konkreten Öffnungszeiten werden nirgends angegeben. Ebenso wenig ist berücksichtigt, daß ein Teil des vorhandenen Angebots sich von vorneherein nur an eine spezifische Zielgruppe wendet und andere Zielgruppen ausschließt. Dies ist immer dann der Fall, wenn die ideologischen Leitvorstellungen des Trägers die pädagogische Konzeption einer Einrichtung soweit bestimmen, daß Eltern, die diese Vorstellungen nicht teilen, dort keinen Platz finden können.

Bei den Angaben zu den Besuchsquoten (Bildungsbeteiligung) wird lediglich differenziert nach deutschen und ausländischen Kindern; Differenzierungen nach Kriterien wie sie sich z.B. aus den zitierten exemplarischen Analysen ableiten lassen (Schichtzugehörigkeit und Sozialstatus der Familien/ Entfernung zwischen Kindertageseinrichtung und Wohnung/ nach Gemeindegrößen und -typus/ nach Altersjahrgängen) fehlen.

Prinzipiell aber liegt das Dilemma solcher Erhebungen darin, daß sie lediglich die Fortschreibung von einmal - zu Beginn der Bildungsreform im Elementarbereich - festgelegten Richtgrößen sind, also immer nur immanent verglichen und gesellschaftliche Prozesse, die zu einer Veränderung des Bedarfs führen, außen vor lassen.

## 2. Bildungsökonomische und bildungspolitische Diskussion

Zu Beginn der Ausbau- und Reformphase des Elementarbereiches wurden Investitionen für Kindertageseinrichtungen nicht mehr nur als sozialfürsorgerische Notwendigkeit, sondern als unerläßliche Investitionen zur Herstellung eines wettbewerbsfähigen gesellschaftlichen Arbeitsvermögens betrachtet. Der Elementarbereich erhielt bildungspolitische Priorität, wurde zur ersten Stufe des allgemeinen Bildungswesens aufge-

wertet; seine Reform wurde darüberhinaus verknüpft mit dem Ziel, soziale Chancengleichheit zu beseitigen. Der quantitative Ausbau war begleitet von einer Fülle von inhaltlichen Reformversuchen, die aus unterschiedlichen Richtungen und mit verschiedenen Akzentuierungen die herausragende bildungspolitische Bedeutung des Elementarbereichs unterstrichen und begründeten. Der Elementarbereich überschritt hiermit die Grenzen zwischen Jugendhilfe und Bildungsbereich. Diese Prozesse sind hinlänglich beschrieben<sup>2)</sup> und müssen hier im einzelnen nicht dargestellt werden.

Für unseren in I.1. hergeleiteten Bedeutungszusammenhang zwischen Bildungs-, Familien und Sozialpolitik ist jedoch an dieser Stelle festzuhalten, daß in der damaligen Phase die bildungspolitischen Begründungen für einen erhöhten quantitativen und qualitativen Bedarf gegenüber den familien- und sozialpolitischen Begründungen vorrangig waren und diese selbst stark beeinflussten. So konnten Veränderungen in der Lebenswirklichkeit von Familien (Zunahme der außerhäusigen Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter sechs Jahren, steigende Anzahl alleinerziehender Eltern, zunehmende Zersplitterung der Lebensbereiche Arbeit, Wohnen und soziales Umfeld) allein nicht zu einer Veränderung des familienpolitischen Leitbildes der Familie als der idealen Sozialisationsinstanz für Kinder unter sechs Jahren führen, sondern das Bild von der Familie als einer durch öffentliche Erziehung zu ergänzenden und unterstützenden Sozialisationsinstanz konnte sich erst auf dem Hintergrund der oben skizzierten bildungsökonomischen und bildungspolitischen Diskussion durchsetzen. Und auch die sozialpolitische Forderung nach Chancengleichheit erhielt erst ihr Gewicht durch die bildungsökonomischen und -politischen Prozesse.

Heute werden in dieser Diskussion ganz andere Prioritäten gesetzt, und hierin zeigt sich wieder einmal das grund-

sätzliche und schon in den damaligen Zusammenhängen kritisierte Dilemma (vgl. HUFNER 1970) einer bloß REAKTIVEN, d.h. auf Veränderungen des Arbeitsmarktes reagierenden Bildungsplanung. Strukturelle Dauer- und Massenarbeitslosigkeit, rapide und tiefgreifende Veränderungen in den Arbeitsprozessen durch die Einführung neuer Technologien, die "Krise der Arbeitsgesellschaft" sind die bestimmenden gesellschaftlichen Erscheinungen, die die Prioritäten in der Bildungsplanung heute setzen.

Bildungspolitische Maßnahmen zielen heute auf die Verhinderung oder zumindest Verzögerung von Jugendarbeitslosigkeit, auf die schnelle Rekrutierung von speziellen Qualifikationen für den Technologiebereich, und die Herstellung eines international wettbewerbsfähigen gesellschaftlichen Arbeitsvermögens heißt heute Hochbegabtenförderung.

So heißt es in einer Pressemitteilung des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 5.2.1985:

"Die besondere Förderung begabter junger Menschen und die Ausbildung von Leistungseliten sind eine erstrangige bildungspolitische Aufgabe. Die individuelle Förderung hochbegabter junger Menschen ist lange Zeit vernachlässigt worden. Im Vordergrund der Bildungspolitik der letzten Jahrzehnte stand die Ausweitung des Bildungsangebotes mit dem Ziel, möglichst allen jungen Menschen Bildungschancen zu eröffnen. Mit dieser an sich positiven Entwicklung war allerdings unter der Leitvorstellung der Chancengleichheit vielfach die Idee eines gleichen Bildungswesens für alle verbunden. Das pädagogische Grundprinzip einer individuellen begabungsgerechten Förderung trat dabei politisch zu sehr in den Hintergrund. Im Gegensatz hierzu ist die Bundesregierung der Überzeugung, daß Chancengleichheit nur durch begabungsgerechte Förderung zu erreichen ist.

...  
Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft wird sich in den nächsten Jahren im Rahmen eines Konzepts von Forschungsprojekten und Modellversuchen dieser Aufgabe einer begabungsgerechten pädagogischen Förderung verstärkt annehmen.

...  
Das Finden und Fördern von besonders Begabten muß möglichst

früh und auf allen Bildungsstufen erfolgen. Einfache Rezepte zum Finden von Hochbegabten gibt es nicht. Die Entwicklung geeigneter Verfahren ist Gegenstand entsprechender Forschungsprojekte." (DER BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT 1985, S. 1ff.)

Zu den zahlreichen bereits initiierten Projekten zur Hochbegabtenförderung gehört auch ein Modellprojekt "Hochbegabte Kinder im Vorschulalter". In ihm werden ab Herbst 1985 'hochbegabte' vier- bis fünfjährige Kinder jeweils zwei Jahre lang in besonderen Gruppen mit einer Gruppenstärke von sechs bis zehn Kindern in folgenden Schwerpunktbereichen gefördert:

- "- kognitiver Bereich: logisches, problemlösendes und schöpferisches Denken und Handeln
  - affektiver Bereich: emotional stabiles, kooperatives und soziales Denken und Handeln
  - konativer Bereich: zielorientiertes und verantwortungsbewußtes, ethisches Denken und Handeln."
- (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DAS HOCHBEGABTE KIND 1985, S.2)

Demgegenüber wird dem Elementarbereich insgesamt von leitenden Politikern ein eigenständiger Bildungsanspruch wieder abgesprochen. So H. R. LAURIEN als Senatorin für Schulwesen, Jugend und Sport in Berlin in einem Interview mit dem TAGESSPIEGEL:

"Die Senatorin wändte sich gegen die Ansicht, ... Kindertagesstätten seien grundsätzlich Bildungseinrichtungen. Dies könne nur für die fünfjährigen Vorschulkinder gelten."  
(DER TAGESSPIEGEL vom 22.10.1981)

Aber die Bildungspolitik hat auch insgesamt an Gewicht verloren. Maßnahmen zur direkten Steuerung des Investitionsverhaltens in der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes scheinen die anstehenden 'großen' politischen Probleme kurzfristiger zu lösen als vorausschauende Bildungsplanung und degradieren diese.

Der Elementarbereich ist hiervon doppelt betroffen. Zum einen haben die Investitionen in den Bildungsbereich abgenommen, und zum anderen steht der Elementarbereich innerhalb der Verteilung des Bildungshaushaltes auf einem der unteren Ränge.

Mögliche Veränderungen in den Ansprüchen an den Elementarbereich als Bestandteil des Bildungswesens durch die Veränderungen in Arbeitsprozessen und Erwerbsstruktur werden nur von einem kleinen Kreis engagierter Fachleute diskutiert, nicht aber auf der politischen Ebene. Wissenschaft und Forschung werden, sofern sie sich dieser Frage stellen wollen, kaum gefördert, es sei denn, sie verfolgen die schon erwähnte Frage der Hochbegabtenförderung oder die Möglichkeit des Einsatzes von Computern im Kindergarten.

In einer vom Verein zur Förderung der Pädagogik der Informationstechnologien (Schirmherr Ministerpräsident Dr. h.c. Lothar Späth, Baden-Württemberg) vorgelegten Projektdarstellung "Computertechnik im Elementarbereich" vom Dezember 1984 heißt es:

"Die wesentlichen Ziele und didaktisch-methodischen Grundlagen zum Einsatz technischer Medien, insbesondere des Computers, wie sie im Rahmen dieses Projektes zu realisieren geplant ist, gliedern sich zusammenfassend wie folgt:

- ...
1. Barrieren in Bezug auf Umgang/Auseinandersetzung mit modernen Kommunikations- und Informationstechnologien sollen abgebaut bzw. nicht erst statthaft werden.
  2. Kompensatorische Erziehung im Sinne von Chancengleichheit für Kinder wirtschaftlich/sozial schwacher Familien soll hinsichtlich Anwendung von, Umgang und Auseinandersetzung mit modernen Medientechnologien gewährleistet werden.
  3. Die Umsetzung theoretischer Planung/Erkenntnisse in praktische Erfahrungen/Erfahrbarkeit soll gefordert und gefördert werden.
  4. Mangel an Primärerfahrung soll kompensiert werden.
  5. Kindliche Phantasie, Vorstellungsvermögen, Erlebniswelt, Kreativität und geistige Flexibilität sollen angeregt,

gefordert und gefördert werden."  
 (VEREIN ZUR FÖRDERUNG DER PÄDAGOGIK DER INFORMATIONSTECHNOLOGIEN 1984; Hervorh. durch die Verf.)

In der Gegenüberstellung der beiden zuletzt zitierten Texte ist bemerkenswert, daß der Begriff der Chancengleichheit einmal mit Blick auf die "Hochbegabten" als falsch gewertet wird, im Zusammenhang mit dem Computer jedoch wieder hervorgehoben wird. War er in dem soeben abgelehnten Sinn Begründung für den Ausbau des Elementarbereichs, so dient er zum anderen zur Begründung für die Einführung der Computertechnologie in den Elementarbereich, u.a. um dort den Mangel an Primärerfahrungen zu kompensieren. Letztlich laufen jedoch beide Vorstellungen auf eine Abwertung der pädagogischen Bemühungen im Elementarbereich hinaus. Denn mit zu den wesentlichen Inhalten und Zielen der Reform im Elementarbereich gehörte, durch Öffnung der Kindertageseinrichtungen ins Gemeinwesen, durch die Einbeziehung von Eltern und anderen Erwachsenen und durch vielfältige Außenaktivitäten die Primärerfahrungen der Kinder zu erweitern, worunter freilich etwas anderes verstanden wurde, als es der Gebrauch des Wortes jetzt vorzugeben scheint.

Der sich abzeichnenden Konzentration von Forschung und Modellversuchen auf die Frage der Hochbegabtenförderung entspricht ein Abbau von Forschungskapazitäten und wissenschaftlich begleiteten Praxisprojekten im Bereich der Frühpädagogik. Die Kommission "Pädagogik der Frühen Kindheit" in der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft wies in einer Resolution vom 14.2.1985 auf den Abbau universitärer Forschungs- und Lehrkapazitäten sowie die drohende Auflösung einer eigenständigen Studienrichtung im Bereich der Vorschul- und Frühpädagogik hin. Sie

"protestieren aus wissenschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Verantwortung auf das entschiedenste gegen diesen wissenschaftspolitisch kurzsichtigen und im Hinblick auf die nachwachsende Generation gesellschaftspolitisch unverantwortlichen Abbau."  
(DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR ERZIEHUNGSWISSENSCHAFT 1985)

Durch den Abbau von Kapazitäten im Bereich der Frühpädagogik in den universitären wie in den außeruniversitären Institutionen gehen wichtige Impulse verloren, die "zur Gestaltung und Verbesserung der Praxis, -für die erforderliche Aus- und Fortbildung, -für die Beratung, -für Organisation, Verwaltung und Planung" wesentlich sind.

Dieser Abbau geschieht angesichts einer Lage, in der zum einen noch lange nicht alle Fragen aus der vorangegangenen Reformphase als gelöst angesehen werden können - so z.B. die Frage, wie die Angebotsstruktur von Kindertageseinrichtungen gestaltet sein müßte, damit auch sozial schwache Familien sie stärker in Anspruch nehmen - und in der zum anderen von einer sich wandelnden Gesellschaft neue Anforderungen an öffentliche Erziehung gestellt werden. In der Praxis fehlen Hilfestellungen zur Beantwortung z.B. der Fragen, wie sich Alltag und Perspektive in den von Dauerarbeitslosigkeit betroffenen Familien darstellt, welchen besonderen psychischen Belastungen sie ausgesetzt sind, welche Auswirkungen dies auf das Rollenverständnis, auf Werte und Normen und damit auf die Erziehungsvorstellungen innerhalb der Familien hat; wie sich Erziehungs- und Bildungsvorstellungen von Eltern angesichts einer in immer weitere Lebensbereiche vordringenden Computerisierung einerseits und Unsicherheit über die möglichen Perspektiven ihrer Kinder andererseits entwickeln. Hier fehlen theoretische Analysen wie empirische Untersuchungen, um Probleme in der Zusammenarbeit und im Zusammenleben zwischen Eltern, Kindern und Erzieherinnen angemessen angehen zu können.

### 3. Familienpolitische Diskussion

Mit der oben kurz skizzierten gesellschaftlichen Entwicklung einher geht eine Veränderung des Bildes der Familie. Stärkung der Erziehungskraft der Familien heißt heute nicht mehr in erster Linie Unterstützung durch öffentliche Erziehung, sondern die familienpolitischen Maßnahmen zielen darauf hin, möglichst viele Mütter mit kleinen Kindern zum Verzicht auf Erwerbstätigkeit anzureizen, um damit sowohl den Arbeitsmarkt als auch die Institutionen öffentlicher Kleinkinderziehung zu entlasten.

Wurden im Familienbericht von 1979 im Kapitel "Maßnahmen zur Minderung der Konfliktsituation von Müttern" neben Maßnahmen, die einen zeitweisen Verzicht auf Erwerbstätigkeit erleichtern - hierzu gehört das Erziehungsgeld -, auch noch solche Maßnahmen gefordert, die die Beibehaltung der Erwerbstätigkeit erleichtern sollten - hierzu gehört "die Anpassung der Öffnungszeiten der familienergänzenden Institutionen zur Kinderversorgung an die Arbeitszeiten (einschließlich Wegzeiten) der erwerbstätigen Frauen" (DER BUNDESMINISTER FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT 1979, S.167) und die Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes -, so hat sich die Familienpolitik in den darauffolgenden Jahren eindeutig auf die zuerst genannte Ebene konzentriert.

Die Debatte um die Einführung des Erziehungsgeldes, über die Anspruchsberechtigung, Höhe und Dauer der Zahlung hat darüberhinaus andere Dimensionen in der familienpolitischen Diskussion in den Hintergrund gedrängt.

Bedingungen, die unabhängig oder nur mittelbar abhängig von Erwerbs- bzw. Nichterwerbstätigkeit die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsmöglichkeiten innerhalb der Familien beeinflussen, sind während der Reformphase des Elementar-

bereichs aufgezeigt worden und haben sich zumindest ansatzweise auf die Formulierung des Bildungs- und Erziehungsauftrages von Kindertageseinrichtungen ausgewirkt.

Es sind dies im Wesentlichen

- die eindeutige und weiter wachsende Tendenz zur Ein-Kind-Familie;
- der Mangel an kostengünstigen kindgerechten Wohnungen (Größe und Ausstattung, Konflikte mit Nachbarn bei hellhörigen Mietwohnungen, kein direkter Zugang zu Außenflächen);
- mangelnde Infrastruktur in der unmittelbaren Wohnumgebung;
- durchrationalisierte und in weiten Teilen automatisierte Hausarbeit, die eine naturwüchsige Einbeziehung von Kleinkindern verhindert;
- mangelnde Verankerung der Familien im nachbarschaftlichen Sozialgefüge - soziale Isolation der Familien, insbesondere der Mütter und Kinder.

Diese, die Lebenswirklichkeit von Familien kennzeichnenden Bedingungen müssen heute genauso - wenn nicht stärker - berücksichtigt werden, wenn es um die familienpolitische Begründung des Bedarfs an öffentlicher Erziehung geht.

Hinzu kommen neue, den Veränderungen in den Arbeitsprozessen und in der Beschäftigungsstruktur geschuldete Bedingungen, die die Familiensituationen nachhaltig beeinflussen. Vereinseitigte und intensiviertere Anforderungen in den Arbeitsprozessen, die die sinnliche und körperliche Verausgabung von Arbeitskraft immer weiter zurückdrängen, führen zu veränderten und erhöhten psychosozialen Ansprüchen an die Familien. Dauerarbeitslosigkeit wirkt nicht nur auf die unmittelbar betroffenen Familien, sondern führt auch zu tiefgreifender Verunsicherung hinsichtlich der gesellschaftlichen Perspektive der Kinder.

Wurde in der vorangegangenen Epoche, in der die heutige Elterngeneration in ihren Normen und Werten geprägt wurde, Bildung als Garant für eine gesellschaftliche Perspektive definiert, so bricht sich dies heute mit den gesellschaftlichen Möglichkeiten für viele. Zukunftsentwürfe sind deshalb schwierig geworden und können sich nicht länger an Traditionen orientieren. Gleichzeitig sind aber die Anforderungen an die Erziehungsleistungen der Familie, nicht zuletzt durch das in der vorangegangenen Epoche "angehäufte Sozialisationswissen", gestiegen. (vgl. BRIEL 1985).

Erziehung soll in ihrem Resultat zu einer sozialen Identität führen, die es den Kindern und Jugendlichen ermöglicht, ihre gesellschaftliche Position zu bestimmen und auszufüllen; die gesellschaftlichen Orientierungshilfen hierzu sind jedoch brüchig geworden. Hieraus resultiert, daß die Familie als sinnstiftende Instanz in hohem Maße gefordert ist. Sinnhafte Lebensentwürfe zu entwickeln, kann jedoch nicht als private Aufgabe der Familien definiert werden, sondern ist gesellschaftliche Aufgabe. Öffentliche Erziehung muß sich deshalb diesem Problem stellen. <sup>3)</sup>

#### 4. Sozialpolitische Diskussion

Sozialpolitik hat im Zuge der Krise eine Umdefinition ihrer Ziele erfahren. Hatte der Ausbau sozialpolitischer Leistungen in der vorangegangenen Phase zum Ziel, eine an gesellschaftlichen Standards gemessene Lebensqualität für alle Mitglieder der Gesellschaft zu sichern, so zielen sozialpolitische Maßnahmen heute vor allem auf Reparaturleistungen für Härtefälle, auf die Sicherung eines Existenzminimums. Innovationsstiftende Elemente für den bildungs-, familien- und sozialpolitischen Begründungszusammenhang des Bedarfs an öffentlicher Erziehung sind heute aus der sozialpoliti-

schen Diskussion kaum zu erwarten (Ausnahmen: Ausländer und Behinderte). Standen in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre die Möglichkeiten zum Ausgleich sozialer Ungleichheiten durch gezielte Förderung sozial benachteiligter Gruppen im Vordergrund der Diskussion, wie z.B. bei der Diskussion um kompensatorische Erziehung und der Einführung von Schüler- und Studenten-Bafög, so geht es heute um die Sicherung des Allernotwendigsten. Für die Kindertageseinrichtungen bedeutet dies eine Überprüfung des vorhandenen Angebots vor allem unter Kostengesichtspunkten. Konsequenzen waren Verschlechterungen auf verschiedenen Ebenen:

Schließung von Einrichtungen oder einzelnen Gruppen, Reduzierung der Öffnungszeiten in vielen Einrichtungen, steigende Gruppenstärken, vermehrte Teilzeitbeschäftigung von Erzieherinnen, Einsatz von ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen anstelle von Fachkräften bei gleichzeitiger Erhöhung der Elternbeiträge. Alle diese Maßnahmen bezeugen, daß in der sozialpolitischen Diskussion um die Kindertageseinrichtungen der Betreuungsaspekt vom Erziehungs- und Bildungsaspekt isoliert wurde und ein rein quantitativ definierter 'harter' Bedarf als Maßstab diente.

In ihrem "Positionspapier zum bedarfsgerechten Angebot familienergänzender Erziehung im Kindergartenalter" hat die AGJ (Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe, in der Vertreter der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Jugendverbände, der Länder und des Bundes zusammengeschlossen sind) ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die o.g. Kürzungen eine qualifizierte Kindergartenarbeit gefährden.

Die Schließung von Gruppen bzw. Einrichtungen führte dazu, daß in einigen Regionen, insbesondere in ländlichen Gebieten, keine wohnungsnahen Angebote zur Verfügung stehen, während in benachbarten Regionen bedingt durch solche Schließungen

die Nachfrage steigen kann, so daß dort dann z.T. Altersbegrenzungen bei der Vergabe der vorhandenen Plätze vorgenommen werden müssen. Häufig führen Gruppenschließungen auch dazu, daß die verbliebenen Gruppen überbelegt werden, so daß ein Eingehen der Erzieherinnen auf einzelne Kinder stark erschwert oder gar verhindert wird. Eine Reduzierung der Öffnungszeiten zwingt Eltern, die auf längere Betreuungszeiten angewiesen sind, ihre Kinder in weiter entfernt gelegene Tagesstätten zu bringen. Dies führt in der Konsequenz dazu, daß Familien, die im unmittelbaren Einzugsgebiet einer Tagesstätte mit längeren Öffnungszeiten wohnen, aber nicht unbedingt auf die längeren Öffnungszeiten angewiesen sind, auf weiter entfernte Einrichtungen mit reduzierten Öffnungszeiten verwiesen werden. Dies bedeutet längere Trennungszeiten von Eltern und Kindern sowie u.U. weitere Betreuungsnotwendigkeiten zur Abdeckung dieser Trennungszeiten.

Im Positionspapier heißt es hierzu:

- "Eine solche Zentralisierung von Plätzen mit längeren Betreuungszeiten bringt eine Reihe von Nachteilen mit sich, z.B.
- In den Tagesstätten muß über die Vergabe der immer knapper werdenden Plätze entschieden werden. Dabei hält man sich an soziale 'Härtefallkriterien' und gerät - ohne es zu wollen - in die Situation, die Eltern nach ihrer 'Hilfsbedürftigkeit' beurteilen zu müssen. Die Häufung von 'Härtefällen' wiederum kann zu einer Stigmatisierung der Familie und der Einrichtungen führen und stellt u.U. veränderte Anforderungen an die pädagogische Arbeit.
  - Für die betroffenen Kinder ergeben sich zusätzlich zu den längeren Betreuungszeiten noch längere Anfahrtswege.
  - Die aufwendigen Arrangements (Bringen und Holen der Kinder vor und nach der Arbeit) belasten die Familien zusätzlich, reduzieren die Spielzeit der Kinder, verringern die Mitwirkungsmöglichkeiten der Eltern und erschweren den Aufbau weiterer sozialer Beziehungen (z.B. Verwandtschaft, Freunde)."
- (AGJ 1985a, S.7)

Wenn bei Öffnungszeiten von vier Stunden und weniger auch keine Teilzeitarbeit der Eltern mehr in Einklang zu bringen ist mit den Betreuungszeiten, so zeigt sich u.E. hierin die Gefahr (wieder) zu einem Zwei-Klassen-System in der öffentlichen Kleinkinderziehung zu kommen: auf der einen Seite Einrichtungen für Kinder, deren Eltern beide oder als Alleinerziehende auf Berufstätigkeit angewiesen sind. Erzieherinnen, die in diesen Einrichtungen arbeiten, werden in der Regel alltäglich und über den ganzen Tag mit einer vollen Gruppe arbeiten; die zur Abdeckung der längeren Öffnungszeiten notwendigen Schichtdienste führen für die Kinder zu einem häufigen Wechsel der Bezugspersonen und verhindern, daß die Erzieherinnen ausreichende Zeiten für gemeinsame Planung ihrer Arbeit und für die notwendigen Absprachen haben. Arbeitszeiten plus längere Anfahrtszeiten der Eltern erschweren die Zusammenarbeit zwischen Einrichtung und Familie. Gerade letzteres ist aber im § 3 JWG als vorrangige Aufgabe der Jugendhilfe bezeichnet.

Auf der anderen Seite stehen dann Einrichtungen für Kinder, deren Mütter nicht berufstätig sind, die ihre Kinder ausschließlich aus sog. pädagogischen Gründen in den Kindergarten geben. Erzieherinnen, die hier arbeiten, sind deutlich weniger belastet, haben, sofern sie nicht nur als Teilzeitkräfte eingestellt werden, ausreichende Zeiten für Vorbereitung und Planung ihrer Arbeit; Eltern und Erzieherinnen haben mehr gemeinsame Zeiten zur Zusammenarbeit.

Ganztageseinrichtungen werden so mehrfach benachteiligt und drohen in den Ruf von 'Bewahranstalten' zu geraten. Und dies obwohl in der Praxis und der Fachöffentlichkeit ein breiter Konsens besteht, daß durch die Mischung von Halbtags- und Ganztagsplätzen in einer Einrichtung ein individualisiertes, an den Interessen und Bedürfnissen der Kinder orientiertes Arbeiten gerade auch mit ganztägig zu betreuenden Kindern

erst möglich wird.

Nachteilig auf die Qualität der pädagogischen Arbeit wie auf das Berufsbild der Erzieherinnen wirkt sich auch die vermehrte Teilzeitbeschäftigung von Erzieherinnen aus. Die AGJ hat auch hierzu eine ausführliche Stellungnahme vorgelegt (AGJ 1985b). Als nachteilige Auswirkungen der Teilzeitarbeit auf die Qualität der pädagogischen Arbeit beschreibt sie im einzelnen:

- eine Gefährdung der Konzeption

"Die Qualität und Ausgestaltung der Erzieher-Kind-Beziehung ist Grundlage allen pädagogischen Handelns. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, muß Zeit zur Verfügung stehen. Das Kind braucht Zeit, um Beziehungen zu anderen Kindern und Erwachsenen aufbauen zu können. Verlässlichkeit, Konstanz und Geduld sind deshalb grundlegende Notwendigkeiten im Erziehungsprozeß." (AGJ 1985b, S.2)

- eine Gefährdung für das Kind

"Teilzeitarbeit im Bereich der Kindertageseinrichtungen bedeutet für das Kind, daß ihm mehrfach am Tag ein Bezugspersonenwechsel zugemutet wird. Je mehr Hilfe Kinder brauchen, umso mehr belastet sie ein Wechsel der Bezugsperson. Dies trifft vor allem auf Kinder zu, die in ihren Familien keine vertrauensvollen Beziehungen aufbauen konnten, sowie Kinder mit Entwicklungs- und Verhaltensstörungen und führt bei ihnen zu Angst, Unsicherheit und Orientierungsproblemen. Die durch Teilzeitarbeit häufig notwendige Zusammenlegung von Gruppen am Nachmittag bedeutet gerade für diese Kinder eine starke Überforderung. Dies läßt den pädagogischen Mitarbeiterinnen nicht genügend Zeit für besondere, gezielte Förderungsmaßnahmen in Kleingruppen und für individuelle Hilfen, wozu gerade der Nachmittag eine unverzichtbare Möglichkeit bietet." (DIES., S.3)

- eine Gefährdung der Arbeit der Erzieherin,

da die Zusammenarbeit und der notwendige Austausch erschwert werden, Zeiten für Vor- und Nachbereitung kürzer werden und somit pädagogische Aktivitäten, die einer sorgfältigen Vorbereitung und Organisation bedürfen, ebenso entfallen wie Kontakte zum Gemeinwesen.

- eine Gefährdung der Elternarbeit, da bei Wechseln innerhalb einer Gruppe die Erzieherinnen sowohl die Kinder wie die Eltern weniger gut kennen. Die direkte Zusammenarbeit mit Eltern kann von Teilzeitbeschäftigten in vollem Umfang nur wahrgenommen werden, wenn weiter an der Betreuungszeit der Kinder gespart wird. (vgl. ebda.)
  - eine Gefährdung der Professionalisierung der Erzieherinnen, da bei der notwendigen Konzentration der knappen Zeit auf die Arbeit mit den Kindern andere zum Erzieherberuf gehörende Tätigkeiten entfallen müssen.  
"z.B. Anleitung von Praktikanten, Teilnahme an Teambesprechungen, an monatlichen Arbeitsgemeinschaften oder Fortbildungsmaßnahmen, Kontakte zur Schule, Beteiligung an Mitarbeitervertretungen... Sollte sich der Erzieherberuf tendenziell zu einem Teilzeitberuf entwickeln, so kann er einen eigenständigen Lebensunterhalt nicht mehr gewährleisten. Aus dem obigen folgt, daß das ohnehin geringe berufspolitische Gewicht des Erzieherberufs weiter gemindert würde." (ebda., S.4)
- Der Einsatz von ehrenamtlichen Kräften wirkt, wenn durch sie Fachkräfte ersetzt werden sollen, in die gleiche Richtung.

Die in den letzten Jahren überall erhöhten Elternbeiträge führen z.T. dazu, daß Familien auf die Inanspruchnahme einer Kindertageseinrichtung verzichten, da die finanzielle Belastung durch steigende Lebenshaltungskosten einerseits und Einkommensverluste aufgrund der verschärften Arbeitsmarktsituation sowie Kürzungen von Sozialleistungen andererseits zu hoch werden. Es werden dies vor allem Familien aus den unteren sozialen Schichten sein, die schon bisher im Kindergartenbereich unterrepräsentiert waren.

#### Z U S A M M E N F A S S U N G

Gegenwärtig ist hinsichtlich der Frage, was unter bildungs-, familien- und sozialpolitischen Gesichtspunkten als Bedarf

an Kindertageseinrichtungen definiert wird, ein eklatanter Widerspruch zwischen herrschender Politik einerseits, Praxis und Fachöffentlichkeit andererseits feststellbar.

Praxis und Fachöffentlichkeit halten in einem breiten Konsens für erforderlich:

1. Kindertageseinrichtungen müssen als Bildungseinrichtungen für alle drei- bis sechsjährigen Kinder verfügbar sein.
2. Dabei müssen quantitative wie qualitative Mindeststandards gesichert sein. Die AGJ formuliert diese wie folgt:
  - höchstens 20 bis 25 angemeldete Kinder pro Gruppe,
  - personelle Mindestbesetzung pro Gruppe: 2 Kräfte (davon mindestens eine sozialpädagogisch ausgebildete Fachkraft),
  - pädagogisch angemessene räumliche und sächliche Ausstattung,
  - Wohnungsnähe,
  - nach Möglichkeit frei wählbares Angebot für die Eltern,
  - sozial tragbare Regelung der Elternbeiträge,
  - bedarfsgerechte Öffnungszeiten,
  - angemessene Personalrelation, wenn Kinder ganztägig (mit Mittagbetreuung) bleiben." (AGJ 1985a, S.10)
3. Das Angebot an Ganztagsplätzen mit Mittagessen muß ausgeweitet werden. Um den stigmatisierenden Charakter zu überwinden, sollten Regeleinrichtungen grundsätzlich auch Ganztagsplätze mit Mittagessen anbieten.
4. Zielgruppen, die bislang im Kindergartenbereich unterrepräsentiert sind, sollen durch eine entsprechende Gestaltung der Angebotsstruktur sowie durch gezielte Information motiviert werden, ihre Kinder in Kindertageseinrichtungen zu geben.
5. Die Erziehungsfunktion von Eltern muß durch die Kindertageseinrichtungen unterstützt werden. Hierzu sind Bedingungen notwendig, die eine vertrauensvolle und intensive Zusammenarbeit zwischen Erzieherinnen und Eltern ermöglichen.

6. Kindertageseinrichtungen sollten so flexibel konzipiert sein, daß auch Kinder unter drei Jahren sowie schulpflichtige Kinder Zugangsmöglichkeiten haben.
7. Behinderte Kinder sollten in die Kindertageseinrichtungen aufgenommen werden, sofern die notwendigen speziellen Hilfen abgesichert werden können und Gruppengrößen und Personalbemessung der zusätzlichen Aufgaben entsprechend gestaltet werden.
8. Kindertageseinrichtungen haben wichtige Funktionen im Gemeinwesen. Sie sollten Treffpunkte für Eltern sein und so die Isolation der Familien überwinden helfen. Sie können Kontakte zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Gemeinwesen herstellen, z.B. zwischen den verschiedenen Generationen, zwischen deutschen und ausländischen Familien. Hierfür müssen Zeit und Raum zur Verfügung stehen.

Diesem von Praxis und Fachöffentlichkeit festgestellten Bedarf steht auf Seiten der politisch Verantwortlichen ein Bedarfsbegriff gegenüber, der von der Verwaltung knapper gewordener Mittel und deren ideologischer Legitimation geprägt ist:

1. Erziehungsleistungen sollen soweit wie möglich in der Familie erbracht werden. Die Stärkung der Erziehungsfunktion der Familien wird in erster Linie in dem zeitweisen Verzicht der Mütter auf Berufstätigkeit gesehen, ohne daß überzeugende Lösungen für die Frage vorliegen, wie Frauen eine Wiedereingliederung in die Berufstätigkeit gelingen kann. Zeitweiser Verzicht wird so für viele zum generellen Verzicht.
2. Der Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen tritt gegenüber dem in erster Linie den Familien zugesprochenen Erziehungsauftrag in den Hintergrund oder wird sogar angezweifelt.

3. Die Betreuungszeiten richten sich einseitig an Kostenrechnungen aus. Eine Ausweitung des quantitativen Angebots erfolgt nur dann, wenn ein politischer Druck durch Eltern zu erwarten ist, die keinen Platz in einer Kindertageseinrichtung erhalten können, nicht aber aufgrund vorausschauender Sozialplanung.

### III EXKURS: KRIPPE

Aufgabe der Jugendhilfe ist die Bereitstellung von Tagesbetreuungsangeboten auch für Kinder unter drei Jahren. Eine mögliche und seit ihrem Bestehen umstrittene ist die Betreuung in Krippen.

Es kann im Rahmen dieser Arbeit weder um eine Auseinandersetzung um 'Krippenerziehung und/oder Familienerziehung' gehen noch um eine Auseinandersetzung um die 'Schädlichkeit/Unschädlichkeit institutioneller Kleinkindbetreuung'. Auf dem Hintergrund des Wissens um die Notwendigkeit und des Bestehens solcher Einrichtungen soll versucht werden, aufzuzeigen, wie Jugendämter mit der außerfamilialen Betreuung von Kindern unter drei Jahren verfahren. Daß wir dies am Beispiel der Krippe tun, hat den pragmatischen Vorteil, daß hier mehr als nur Tendenzen aufzuzeigen sind, was für alle anderen Formen der Betreuung von Kindern unter drei Jahren eine Auseinandersetzung im größeren Rahmen bedeuten würde.

Wir versuchen eine immanente Diskussion, in dem die von den Jugendämtern angeführten Gründe gegen Tagesbetreuung außerhalb der Familie auf ihre Haltbarkeit innerhalb behördlichen Handelns und/oder der jeweiligen Vorgaben diskutiert und dargestellt werden.

Wenn wir davon ausgehen, daß Kinder in diesem Alter stets einer Betreuungsperson bedürfen, dann ist das gesamte Angebot, nimmt man nur die Abwesenheit von Müttern wegen Berufs- bzw. Erwerbstätigkeit als Vergleichsgrundlage, viel zu gering.

Gesamtzahl der Kinder unter 3 Jahren (zum 31.12.1982)	1.849.000
Krippenplätze (31.12.1982)	26.245 = 1,4%
Erwerbstätigkeitsquote von Müttern mit Kindern unter 3 Jahren (Mai 81)	= 34 %
Betreuung von Kindern unter 3 Jahren erwerbstätiger Mütter (1975)	<ul style="list-style-type: none"> <li>4% Krippe</li> <li>1% registrierte Tagespflege</li> <li>14% dauernd getrennt in Dauerpflegestellen oder Heimen</li> <li>64% ältere Geschwister, Verwandte und Bekannte sowie nicht registrierte Tagespflegestellen</li> </ul>

4)

Gründe für das geringe Angebot an Krippenplätzen, das letztendlich eine kontinuierliche Erziehung der jüngsten Kinder nicht gewährleistet und damit gerade die Argumentation von der Notwendigkeit einer konstanten Beziehung als Grundlage einer gesunden Entwicklung von vornherein zusammenbrechen läßt, liegen nach REYER in einer reaktiven und restriktiven Handhabung/Auslegung des § 5 Abs.1 Zif.3 JWG (REYER 1979) sowie im Rekurs auf die vorrangige Verpflichtung der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder (vgl. auch DITTRICH u.a.1982, S. 39ff.).

Begründet wird diese Vorgehensweise mit dem 'Wohl des Kindes', das außerhalb der Familie gefährdet würde und das nicht hinter das Interesse der Eltern nach Berufstätigkeit zurücktreten dürfe, und mit der Vorrangigkeit von familien-

erhaltenden gegenüber familienersetzenden Maßnahmen.

Selbstverständlich wird (noch immer) davon abgesehen, daß hier weder die Berufstätigkeit der Eltern gemeint sein kann, sondern i.d.R. die der Mutter. Von der großen Zahl von Frauen, die sowieso gezwungen sind zu arbeiten, weil sie ihr Kind/ihre Kinder allein aufziehen, wird in diesem Zusammenhang selten gesprochen.

Gerade was die Wünsche der Eltern nach zwar familiennahen, doch nicht ausschließlich auf diesen Kreis begrenzten Kontakten für sich und ihre Kinder angeht, ist festzuhalten:

"Die Lebenssituation der Eltern und die Belange des Kindes sind dabei in einem solchen Maße miteinander verwoben, daß es nicht möglich ist, in diesem Punkt eine eindeutige Hierarchisierung vorzunehmen." (SÜSSMUTH u.a. 1980, S.153)

Wieviel weniger lassen sich dann VON AUSSEN Hierarchisierungen von Berufstätigkeit (und damit einer Fremdbetreuung) und Wohl des Kindes finden.

Weiterhin wird bei dieser Argumentation durch die Jugendhilfe in Kauf genommen und Vorschub geleistet, daß noch immer 13% der Kinder von erwerbstätigen Müttern in Heimen, Vollzeitpflegestellen o.ä. untergebracht werden. Diese Art der Unterbringung ist nicht nur teurer, sondern gerade im Sinne einer Gefährdungsbetreuung (Heim) oder einer familienersetzenden bzw. trennenden Betreuung (Vollzeitpflege) wesentlich strenger zu beurteilen als es für Krippenerziehung so selbstverständlich behauptet wird. Gleiches gilt für die Unterbringung im Rahmen der Tagespflege: obwohl einerseits bevorzugt, weil 'kostengünstig', gibt es auch hier mit ähnlichen Argumentationen wie in bezug auf Krippenerziehung nicht genügend Plätze.

Z.T. befinden sich mit Wissen und Duldung des Jugendamts mehr Kinder in nicht offiziellen Tagespflegestellen als in anerkannten (vgl. MARTIN/PETTINGER 1985, S. 235). Auch dies ist ein bewußter Verstoß gegen das JWG und die Anwendung der §§ 27ff.

Erziehung ist Angelegenheit und Aufgabe der Eltern und liegt in deren Verantwortung. Diese könne und dürfe der Staat der Familie nicht abnehmen, also wohl aktiv eingreifen und keine familienergänzenden Maßnahmen von sich aus anbieten, lautet ein Argumentationsstrang gegen Krippenbetreuung. Was aber, wenn sich Eltern im vollen Bewußtsein ihrer Sinne für die Grundrichtung der Erziehung ihrer Kinder entscheiden wollen, die da heißt: institutionelle Erziehung (in Gruppen, tagsüber, von professionellen Kräften)? Genau in diesem Moment schreiten die Jugendämter ein, erklären die Eltern für unmündig bzw. erst für selbstsüchtig und geben vor, das Wohl der Kinder schützen zu müssen. Bei einem durchaus nicht als unrealistisch abzutuernden 'Bedarf' an Plätzen/Betreuungsmöglichkeiten für mindestens jedes zehnte Kind (SÜSSMUTH u.a. 1980, S.155) wird es Zeit, daß von Seiten der Jugendämter dieser Minderheit entsprochen wird und nicht jedem zehnten Teil aller Eltern auf kaltem Wege die Befähigung, das Beste für ihr Kind zu wünschen, abgesprochen wird, denn "Eltern verfügen über differenziertere Vorstellungen...als es im Fachkreisen häufig angenommen wird."

Und: Eltern verleihen 'ausgerechnet' jenen Gründen am meisten Gewicht, die "ihrem Inhalt nach oft gegen eine familienergänzende Betreuung ins Feld geführt werden". Dazu gehören Kontakte auch zu anderen Bezugspersonen sowie zu gleichaltrigen Kindern oder auch die andere Umgebung, im weiteren Sinne 'vor allem pädagogische Gründe'(vgl. ebda. S. 8 und 29).

Die Krippe als Einrichtung der Jugendhilfe wird immer noch als letzte Möglichkeit, als Hilfe in absoluter Not der Familie verkauft. Hierbei wird einerseits der Charakter der Betreuung als viele Funktionen erfüllende Form angesehen, die diese Funktionen letztlich (angeblich) von der Familie abzieht. Bei diesem Konstrukt wird weiterhin unterstellt, daß im Bedarfsfall eine sukzessive Abgabe von Funktionen seitens der Familie erfolgen muß, was den realen Bedürfnissen nicht unbedingt entspricht. Dazu ein Beispiel aus dem Kindertagesstätten-Entwicklungsplan der Stadt Hanau:

Eine Begründung für die Nachrangigkeit von Krippenerziehung ist, daß vor allem geprüft werden müsse, ob die anderen Betreuungsformen außerhalb der Familie (wie Tagespflege, Spielkreis...) auf die Erfüllung der von den Eltern nachgefragten Funktionen zu prüfen und ein dementsprechendes Angebot bereitzustellen ist.

Als Kriterien werden fünf Funktionen genannt:

- a) Kontakte zwischen den Eltern herstellen
- b) Kontakte des Kindes zu anderen Kindern herstellen
- c) Versorgung des Kindes während der (berufsbedingten) Abwesenheit der Eltern
- e) Ausgleich besonderer erzieherischer Defizite (JUGENDAMT DER STADT HANAU 1983, S.23)

Die die meisten, nämlich alle, Funktionen abdeckende und darum als letzte anzubietende Betreuungsmöglichkeit außerhalb der Familie ist die Krippenerziehung. Andere Kombinationen und Wertigkeiten bleiben unhinterfragt.

Die Funktion 'Kontakte der Eltern untereinander' wird nach Darstellung im Plan noch in Eltern-Kind-Gruppen erfüllt; in Tagespflegestellen und Spielgruppen verschwindet

sie als Neben aspekt 'nicht erwähnenswert'. Gerade die isolierte Situation der hauptsächlichen Nutzergruppe von Krippen und Tagespflegestellen, alleinerziehende erwerbstätige Mütter leben in relativer Isolation. Sie wünschen und brauchen Kontakte zu anderen, sich in gleicher Lage befindlichen Menschen (vgl. z.B. DER BUNDESMINISTER FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT, Hrsg., o.J.). Selbst wenn also ihre Betreuungswünsche für das Kind in einer anderen Betreuungsmöglichkeit aufgehoben wären, würde dies noch längst nicht bedeuten, daß die Kontaktmöglichkeiten der Erwachsenen die Chance zur Befriedigung hätten.

Als Hilfe in letzter Not heißt in bezug auf Krippenbetreuung für alle Jugendämter, die Erwerbstätigkeit der Eltern/Mütter muß unumgänglich sein. Dies gilt auch für Orte mit relativ hoher Versorgung und wird deutlich durch die Regulierung der Platzvergabeverfahren durch Dringlichkeitsstufen. Diese Gewichtung der Erwerbstätigkeit ist willkürlich, weil sie den realen Gegebenheiten und den gesellschaftlichen Wandel nicht berücksichtigt.

Zum Beispiel geht diese Auslegung an der Tatsache vorbei, daß heutzutage viele Eltern nicht aus absoluter Not arbeiten, sondern aus relativer, d.h. daß sie staatlich propagierten Familienleitbildern folgen, sich Eigenheime bauen, die Konjunktur durch Konsum ankurbeln helfen und somit enormen Belastungen ausgesetzt sind, die von einem alleinverdienenden Familienoberhaupt nicht mehr erfüllt werden können.

Zum zweiten vernachlässigt diese Argumentation die Berufstätigkeit der Frau als emanzipatorische Selbstverständlichkeit, als Grundrecht und als individuelle Absicherung.

Zum dritten wird für das häusliche Entwicklungsmilieu unterstellt, daß es unverändert 'kindgerecht' sei, was immer das auch je gewesen sein mag. Veränderungen im Sozialisationsfeld 'Familie' unter veränderten, nämlich eingeschränkten, Entwicklungsanreizen und der durch hohe psychische Belastungen für Mutter und Kind gekennzeichneten personell fixierten Beziehungen, wie sie z.B. in einer Bremer Untersuchung (vgl. KRÜGER-MÜLLER 1981) belegt sind und die erhebliche Zweifel an der ungebrochenen Förderlichkeit des ausschließlichen häuslichen Milieus anzeigen, werden von Jugendämtern, scheint es, schlicht nicht zur Kenntnis genommen.

Schließlich und endlich werden die Wünsche der Eltern, die vornehmlich pädagogisch begründet zusätzliche Betreuung ihrer Kleinkinder fordern, ignoriert und durch die Träger der Jugendhilfe, der Fachleute im Bereich der Verwaltung und der Pädagogik, nicht unterstützt, geschweige denn gefördert, wie es im Jugendwohlfahrtsgesetz als Auftrag formuliert ist.

Die Wünsche der Eltern zielen zum Beispiel wegen der Sicherheit einer Erziehung im eigenen Sinne in inhaltlicher Hinsicht und der Sicherheit in der permanenten Verfügbarkeit auf Krippenerziehung ab (SCHOCK 1985, S.365).

Diese Wünsche gibt es trotz geringen Angebots und hoher gesellschaftlicher Ressentiments, so daß zu vermuten ist, daß eine erhöhte Nachfrage bei einem ausreichenden Angebot eintreten könnte; diese Wünsche gibt es auch guter Erfahrungen mit Krippenerziehung wegen. Das belegen die hohen Zufriedenheitsmeldungen in der schon vielfach zitierten Süßmuth-Studie. Die Zufriedenheit, ausgedrückt durch den Wunsch, auch bei besserer materieller Versorgung der Familie die Kinder überdurchschnittlich häufig weiter in der Einrichtung

betreuen zu lassen, gibt es trotz relativ schlechter Rahmenbedingungen in Krippen, die, so ist zu vermuten, erheblich im Widerspruch zum 'Wohl des Kindes' stehen dürften, das durch das Jugendamt gesichert und gefördert werden soll.

Positive Wertschätzung seitens der Eltern und schlechte Rahmenbedingungen als Arbeitsgrundlage weisen daraufhin, daß die pädagogische Arbeit nur mit einem enormen persönlichen Aufwand geleistet werden kann, daß Krippenerzieherinnen gegen alle Widersprüche "eine positive Wertschätzung ihrer Förderungsmöglichkeiten vornehmen, sich in ihrer Tätigkeit engagieren" (SÜSSMUTH u.a. 1980, S.155).

Die Zufriedenheit der Eltern und der wirkliche Wunsch nach Krippenerziehung, nicht die bloße Notwendigkeit, werden ausgedrückt dadurch, daß auch Eltern mit höherer Schulbildung (und damit wahrscheinlich höherem Sozialstandard) diese Institution als für ihre Kinder geeignet ansehen. Die Tendenz vermehrter Krippennachfrage (=Anerkennung) wird im Kindertagesstätten-Entwicklungspian von Hanau ebenso wie beispielsweise in Berlin verzeichnet (vgl. SCHÖCK ebda) und in Dortmund wissenschaftlich belegt.

Wenn sich die Jugendämter hier zum Vormund der Eltern aufspielen, wird die Frage nach der Priorität des Elternrechts zur Farce.

Wie hart an der Grenze der Willkür die Auslegungsmöglichkeit der Jugendämter ist, mag das Beispiel Bremen verdeutlichen. Im "Merkblatt zur Aufnahme von Kindern im Alter von 0-3 Jahren in Krippen, Tagesgruppen für Kleistkinder und Eltern-Kind-Gruppen auf öffentliche Kosten" vom Dezember 1982 werden alle der schon beschriebenen Vorbehalte gegen Krippenbetreuung angeführt. Schon der Titel des Merkblatts gibt

einigen Aufschluß, wie die Bremer Eltern angesehen werden. Weiterhin heißt es, muß für die Unterbringung in Krippen

"eine besondere erzieherische Notwendigkeit vorliegen. Diese kann gegeben sein, wenn

- Entwicklungsrückstände, Behinderungen oder Verhaltensauffälligkeiten eine solche familienergänzende erzieherische Hilfe erfordern oder
- ein Elternteil (Alleinerziehender), der einer Berufstätigkeit nachgeht oder sich in Ausbildung befindet, die Versorgung seines Kindes nicht sicherstellen kann oder
- eine Familie, beispielsweise wegen Krankheit oder aus sonstigen besonderen Gründen, den Erziehungsanspruch ihrer Kinder nicht gewährleisten kann, und es nicht möglich ist, daß die pädagogische und sonstige Versorgung von anderen Familienangehörigen oder von Pflegeeltern (Tagespflege) wahrgenommen wird." (JUGENDAMT BREMEN 1982)

Im das zitierte Merkblatt erläuternden Rundschreiben des Jugendamts Bremen vom 10.5.1984 'an alle Abteilungen' wird interessanterweise erwähnt, daß die 'besondere Befürwortung' durch den Sozialdienst für Kinder Alleinerziehender entfallen kann. Den Eltern wird diese Information vorenthalten.

Nachdem Eltern von der Unfähigkeit, ihre Kinder erziehen zu können, überzeugt sein müssen, erfolgt die amtliche Stigmatisierung mit Hilfe einer schriftlichen Befürwortung vom zuständigen Sozialdienst, ohne die eine Unterbringung in einer Krippe nicht möglich ist.

Zu dieser ausgesprochen restriktiven Handhabung stehen die tatsächlichen Wünsche der Eltern in krassem Gegensatz: 38% aller Eltern und 47% der erwerbstätigen Mütter in Bremen würden eine öffentliche Betreuung erwägen, "wenn es gute, nicht zu teure Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Bremen gäbe". (SCHINDLER u.a. 1985, S.50)

Zur Frage des Vorrangs familiärer Betreuungslösungen heißt es in der zitierten Umfrage der Universität Bremen:

"Wenn mehr als 40% der Eltern, die derzeit ihre Kinder bei der Großmutter betreuen lassen und nahezu 90% der Eltern, die ihre Kinder von älteren Geschwistern versorgen lassen, öffentlichen Betreuungen (obwohl praktisch nicht vorhanden, die Verf.) positiv gegenüberstehen, so ist dies ein deutliches Indiz dafür, daß die praktizierten Formen nicht nur aus Überzeugung, sondern (zum Großteil auch) mangels besserer/preiswerter Alternativen existieren. D.h. man kann davon ausgehen, daß die Betreuung im familialen bzw. familienähnlichen Rahmen, d.h. in Formen, die häufig als Bestandteil des sozialen Netzes bezeichnet werden, für die Eltern eher Notlösungen darstellen... Insgesamt wird deutlich, daß die gewünschten Betreuungsformen unterschiedlich sind, daß es ein breites Spektrum von Möglichkeiten geben muß, wenn die Erziehungsvorstellungen der Eltern ernst genommen und berücksichtigt werden. Vor allem der Wunsch nach öffentlicher Betreuung besonders bei nicht-erwerbstätigen Frauen beweist, daß pädagogische Gründe eine wesentliche Rolle spielen." (DIES. S.55)

Problematisch sehen wir die Hierarchisierung der Angebote Tagespflege und Krippe, wie sie im Merkblatt formuliert und im Rundschreiben vorgegeben ist: "Das inhaltliche Angebot der Krippe muß ... die wesentlich besser geeignete Hilfsform sein." (JUGENDAMT BREMEN 1982, S.2)

U.E. steht diese Hierarchisierung der Hilfsangebote im Widerspruch zur durch das Jugendwohlfahrtsgesetz vorgegebenen Gleichrangigkeit, nach der für jeden Einzelfall die optimale Lösung gefunden werden muß. Die Hierarchisierung steht auch im Gegensatz zum zustimmenden Beschluß der Jugendministerkonferenz vom 1. Juni 1984 zum Bericht der Kommission Kindertagesstätten "Ausländische Kinder unter 3 Jahren". Dort heißt es im allgemeinen, auf alle Kinder bezogenen Teil:

erforderlich gehalten wird, sollte sich schwerpunktmäßig in einer Ausweitung des Tagespflegestellensystems vollziehen." (JUGENDAMT HANAU 1983, S.26)

Jegliche Ablenkung von diesen Zusammenhängen mit dem Hinweis auf angebliche Hospitalismusgefährdung von Krippenkindern, die auch "durch günstige Rahmenbedingungen nicht völlig auszuschalten" sei (ebda. S.25), fällt entweder auf die Jugendämter selbst zurück, oder sie zeigt, daß die "Macher der Jugendhilfepläne" nur mit Ressentiments Forschungsergebnisse zur Kenntnis nehmen, die Gegenteiliges beweisen.

Ein dritter Begründungszusammenhang, daß nämlich restriktive Jugendpolitik im Bereich der öffentlichen Erziehung von Kindern unter drei Jahren nachhaltig den Trend zur Frauen- und Müttererwerbstätigkeit verhindern kann, erscheint angesichts der Entwicklung der letzten Jahre abwegig und ließe sich nur um den Preis einer weiteren Gefährdung des Kindeswohls aufrechterhalten. Wie anders ist zu erklären, daß über Jahre hinaus fast ebensoviel Kinder von älteren Geschwistern betreut werden wie von qualifiziertem Fachpersonal (3% gegenüber 4%, nach MARTIN/PETTINGER 1985, S.239), ohne daß Unterstützungsmaßnahmen in größerem Umfang eingerichtet werden?

Selbst da, wo viele Angebote bestehen, reicht die Angebotsstruktur nicht unbedingt aus. Im schon zitierten Bericht "Ausländische Kinder unter drei Jahren" hat die Konferenz der Jugendminister festgestellt:

"Familienergänzende Betreuungsformen mit unzureichenden Rahmenbedingungen, Personalproblemen und äußeren Zwängen, die sich z.B. aus unterschiedlichen Arbeits- und Öffnungszeiten ergeben, bergen erhebliche Gefahren für die kindliche Entwicklung." (DER SENATOR FÜR SCHULWESEN, JUGEND UND SPORT BERLIN 1984, S.3)

Alles bisher Gesagte betrifft letztlich alle Kinder. Auf die besondere Problemlage z.B. von ausländischen Kindern kann im

"Eine abschließende fachliche Einschätzung, ob der Tagesstätte oder der Tagespflegestelle der Vorzug zu geben ist, ist derzeit weder möglich noch erforderlich... Für die Praxis der Jugendhilfe folgt hieraus, daß Kinderkrippen, altersgemischte Gruppen in Kindertagesstätten und Tagespflege...grundsätzlich gleichrangig in Betracht kommen..."  
(DER SENATOR FÜR SCHULWESEN, JUGEND UND SPORT BERLIN 1984, S. 2 und 4)

Mit Hilfe solcher Merkblätter und Vorgaben wie der aus Bremen läßt sich der Bedarf an Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder auch bestimmen. Wie anders ist es zu erklären, daß es keine staatliche Krippe und keine geförderte Eltern-Kind-Gruppe für Kinder unter drei Jahren in Bremen gibt.

Unterschiedliche Wünsche der Eltern zu den Betreuungsformen für ihre Kinder je nach verschiedenartigen Einzugsgebieten werden von allen Fachleuten, die dies Thema nicht schon aus ideologischen Gründen vorab abtun, betont. Auch hier läßt sich aber zusammenfassen: Eltern in großstädtischen Ballungsgebieten ebenso wie in ländlichen Einzugsgebieten wünschen mehr Versorgungsmöglichkeiten für ihre Kleinkinder. Vor allem in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte gewinnt die Krippe an Selbstverständlichkeit, die mit dem gesellschaftlichen Ansehen dieser Einrichtung erst einmal nicht im Einklang zu stehen scheint.(vgl. SÜSSMUTH u.a.1980, S.156)

Diese Situation hat sich in den letzten Jahren kaum geändert. Angesichts knapper öffentlicher Mittel empfiehlt sich wohl tatsächlich vorerst eine Gewichtung der unterschiedlichen Hilfsmaßnahmen. Im Rahmen demokratischen Selbstverständnisses sollten Ursachen und Kriterien der Gewichtung jedoch ausgewiesen, zumindest benannt, werden, wie dies im Kindertagesstätten-Entwicklungsplan von Hanau geschieht:

"Der weitere Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren, der wegen der starken Nachfrage insgesamt für:

Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden und soll hier nur als 'Merkpunkt' Erwähnung finden.

#### IV EXKURS: HORT

Der Hort -obwohl als sozialpädagogische Institution bezeichnet- ist auf der Ebene der Jugendhilfeplanung eine Notbehelfseinrichtung geblieben. Er unterliegt einer noch krasserem Stigmatisierung als der, die wir für Ganztageseinrichtungen im Kindergartenbereich beschrieben haben. Bei einer bundesdurchschnittlichen Versorgungsquote von 4,5%, die Länderdaten schwanken nach Angaben der Statistischen Ämter von 1,2% bis 26,2%, stehen lediglich für ein Drittel bis ein Viertel der Kinder, die im Kindergartenalter einen Ganztagsplatz beansprucht haben, Hortplätze zur Verfügung. Schon bei einem solchen immanenten Vergleich wird ein erhebliches Defizit deutlich, können wir doch davon ausgehen, daß es nur möglich ist, Ganztagsplätze im Kindergartenbereich in Anspruch zu nehmen, wenn beide Elternteile berufstätig sind und wenn weiter anzunehmen ist, daß berufstätige Eltern nicht bei Schuleintritt des Kindes ihren Beruf aufgeben. Im Gegenteil ist davon auszugehen, daß Mütter, die ihrer Kinder wegen eine Berufstätigkeit aufgeben haben, solange die Kinder klein waren, nunmehr verstärkt nach Berufsmöglichkeiten suchen.

Berücksichtigt man, daß selbst gemessen an dem 'harten' Kriterium "Berufstätigkeit von Müttern mit Kindern unter sechs Jahren" schon für den Kindergartenbereich ein deutlicher Mangel an Ganztagsplätzen zu verzeichnen ist (32,6% berufstätige Mütter...bei 12,6% Ganztagsplätzen), so multipliziert sich dieses Defizit im Hortbereich. Angesichts dieser Situation wird deutlich, daß -jenseits jeglicher pädagogischer Diskussion- nur in 'Notfällen' Hortplätze zur

Verfügung stehen. Daß dennoch nicht alle vorhandenen Hortplätze ausgelastet sind, verweist dabei auf hohe Zugangsbarrieren durch generell zu hohe Elternbeiträge, durch den Mangel an wohnungs- bzw. schulnahen Angeboten, durch das negative Image.

Jugendhilfeplanung reagiert, sofern sie überhaupt den Bedarf an Hortplätzen diskutiert, hilflos.

Im Kindertagesstätten-Entwicklungsplan für die Stadt Hanau wird einleitend aus den "Anregungen des Landesjugendwohlfahrtsausschusses Hessen zur Arbeit im Hort" (vom 30.1.78) zitiert:

Horte sind "Einrichtungen der Jugendhilfe, in denen Schulkinder tagsüber außerhalb der Schulzeit ihre Zeit verbringen können und pädagogisch betreut werden. Sie nehmen in erster Linie Kinder auf, deren Familien nicht in der Lage sind, die Betreuung, Beaufsichtigung und Versorgung während der schulfreien Zeit zu gewährleisten (z.B. wegen der Berufstätigkeit der Eltern, insbesondere alleinerziehender Elternteile). Sie stehen aber auch Kindern offen, die lediglich altersgerechte Freizeitangebote und die Möglichkeit zu sozialen Kontakten außerhalb von Elternhaus und Schule nutzen wollen". (JUGENDAMT DER STADT HANAU 1983, S.59)

Damit wird schon auf Landesebene der Hort als eine Einrichtung insbesondere für Kinder alleinerziehender berufstätiger Eltern vorgegeben. Die Jugendhilfeplanung der Stadt Hanau schließlich bleibt in resignativen Feststellungen und Schlußfolgerungen und willkürlichen Setzungen von angestrebten Versorgungsquoten stecken. Zwar wird noch diskutiert:

"Wo die Versorgungsziele nicht einfach aus extern festgesetzten Richtwerten übernommen, sondern aufgrund der sozialstrukturellen Verhältnisse vor Ort systematisch entwickelt werden, greift man häufig auf die Frauenerwerbsquote als Anhaltswert zurück. Ein anderer Indikator für den Hortbedarf ist der Anteil der ganztägig, einschließlich der Mittagszeit, betreuten Kindergarten Kinder..." (dass., S.64)

Dann aber werden, ohne daß diese Indikatoren für die Stadt Hanau zugrundegelegt würden, aufgrund einer nicht nachvollziehbaren "Gesamteinschätzung der sozialstrukturellen Bedingungen in den einzelnen Stadtteilen" Versorgungsquoten von 5%, 10% und 15% je nach Stadtteil als Richtwerte festgesetzt. Im Durchschnitt errechnet sich dann ein Versorgungsziel von 11% bei einer zum Planungsendpunkt 1988 zu erreichenden Versorgungsquote von nur 9%. Beim Lesen des gesamten Hort-Bedarfsplans drängt sich der Eindruck auf, daß dieser zweiprozentige Zuwachs (in absoluten Zahlen: ein Mehrbedarf an 162 Plätzen) als maximal realisierbar eingeschätzt wurde und alle darüberhinausgehenden Bedarfsdiskussionen der "Schiere im Kopf" der Planer zum Opfer fallen mußten.

So heißt es denn bei den "Grundlagen für die Bemessung der Gruppenstärke":

"Wegen des zu geringen Hortplatzangebotes in Hanau können weit überwiegend nur Kinder von alleinerziehenden Elternteilen und Kinder aus unzureichenden häuslichen Verhältnissen Aufnahme finden. dadurch entsteht in den Horten eine Konzentration von Kindern aus defizitärer Erziehungssituation. Für viele von ihnen gibt es nur dann eine echte Chance der Problemlösung, wenn sie eine gezielte Förderung erfahren." (dass., S.158)

Und nur eine halbe Seite weiter bei den "Schlußfolgerungen Gruppenstärke...":

"Der Hort kann mit 20 Kindern pro Gruppe den drei Hauptaufgaben

- umfassende Förderung der Persönlichkeit
- schulische Förderung
- Abbau von Erziehungsdefiziten

nicht in ausreichendem Maße gerecht werden.

Eine Senkung der Gruppenstärke auf 15 Kinder wäre ebenso notwendig wie unrealistisch. Das ohnehin knappe Platzangebot würde unvertretbar stark reduziert. Es müßten Kinder "ausgesperrt" werden, die dringend einen Hortplatz benötigen.

Als Lösung ist Kleingruppenarbeit und Einzelförderung mit zusätzlichen Honorarkräften pädagogisch geeignet...und zugleich wirtschaftlich." (dass., S. 158/159)

Klarer kann kein Offenbarungseid formuliert werden!

Daß Jugendhilfeplanung bezüglich des Hortes so in der Defensive verbleibt, ist zu verstehen auf dem Hintergrund, daß die Altersgruppe der sechs- bis zwölf- oder vierzehnjährigen Kinder bisher weder in den bildungspolitischen, noch in den familienpolitischen, noch in den sozialpolitischen Diskussionen eine besondere Rolle gespielt haben. Entlang unserer Strukturierung des Bedarfsbegriffs unterschieden nach Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsanspruch läßt sich feststellen:

Der Bildungsanspruch wird für die Hortkinder, gesellschaftlich gesehen -und zumeist wird diese Sichtweise von den Eltern übernommen-, allein durch die Schule abgedeckt.

Der Bildungsanspruch müßte hier jedoch viel stärker vom Kind, von seinen Bildungsinteressen her definiert werden, wobei wir davon ausgehen, daß Schule den Bildungsinteressen von Kindern nur sehr eingeschränkt gerecht wird. Hortkinder befinden sich aber in einer Entwicklungsphase, in der sie beginnen, eigene Bildungsinteressen selbständig zu formulieren. Eltern/Familien können diese Bildungsinteressen in der Regel nicht befriedigen - gerade die Eltern nicht, deren Kinder einen Hort besuchen.

Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren haben so keinerlei Gelegenheit, ihre Bildungsinteressen -besondere Experimentierfreude, Ausprobieren von und Reflektieren über soziale Beziehungen, Erfahrungen machen im öffentlichen Raum- außerhalb von Schule und Familie zu artikulieren UND sich dabei der Hilfestellung und Unterstützung von AUF IHRER SEITE stehenden Erwachsenen bedienen zu können. Ein so verstandener Bildungsauftrag des Hortes müßte offensiv formuliert werden, da der Hort die derzeit einzige mögliche or-

ganisierte Form ist, Bildungsinteressen von Kindern deutlich zu machen und zur Wertschätzung zu verhelfen. Realität ist aber leider allzu häufig, daß der Hort, sofern ihm überhaupt Bildungselemente zuerkannt werden, nur als Erfüllungshilfe der Schule definiert wird. Schularbeitshilfe -von der Schule her gesehen- oder kostenloser Nachhilfeunterricht -von der Elternseite her gesehen- sind die Stichworte.

Der Betreuungsanspruch tritt beim Hort in den Vordergrund. Von Seiten der Eltern her sind ein vernünftiges Mittagessen und die physische Beaufsichtigung der Kinder die Hauptmotive. Hier tritt ein deutlicher Widerspruch auf. Wird auf der einen Seite von den Kindern -gerade in städtischen Lebenswelten und von Kindern berufstätiger Eltern- frühestmögliche Selbständigkeit verlangt, wird vom Hort als Institution ein Grad der Beaufsichtigung mit Ausschaltung möglichst aller Risiken verlangt, der weit über das Maß der Beaufsichtigung von 'Familienkindern' hinausreicht und die Entwicklung von Selbständigkeit verhindert. Selbständigkeit wird allein aus der Sicht der Erwachsenen definiert, nämlich zu ihrer Entlastung, nicht aber als selbständige Entwicklung und Realisierung eigener Interessen der Kinder.

Der Erziehungsanspruch des Hortes tritt angesichts des Übergewichts des Betreuungsanspruchs in den Hintergrund und bleibt unklar. Obwohl es in der Praxis vielfältige Ansätze gibt, hier zu begründeten Zielen zu kommen und Arbeitsweisen zu entwickeln, wie die Ziele realisiert werden können (vgl. hierzu BRIEL/MÖRSBERGER 1983), verhindern schlechte Rahmenbedingungen und ein zu geringes Engagement der Fachöffentlichkeit eine kontinuierliche Entwicklung. Im Vergleich zu den Kindern unter sechs Jahren und den älteren Jugendlichen ist auch der Kenntnisstand über Lebenssituationen und spezifische Entwicklungsprobleme dieser Altersgruppe gering (vgl.

BERTRAM 1985 und KRAPPMANN 1983).

KRAPPMANN hat in seinem Vortrag beim Bundeskongreß "Hort '83" eindringlich darauf hingewiesen, daß die Überbetonung einer institutionalisierten BETREUUNG die Kinder in wesentlichen Entwicklungsmöglichkeiten beschneidet:

"Wenn Förderung und Betreuung dazu führen, daß Kinder dieser Altersgruppe wichtige Erfahrungen nicht selber sammeln und aufarbeiten können, würde man die Ausbildung ihrer Fähigkeiten zur Behauptung in einer Welt voller unterschiedlicher und widersprüchlicher Informationen und Normen, Interessen und Absichten schwer schädigen." (KRAPPMANN 1983, S.72)

Er unterstreicht die herausragende Bedeutung, die die Gruppe der Gleichaltrigen für die Herausbildung dieser Fähigkeiten hat und betont:

"Dies ist ein eigenständiger Bereich neben Elternhaus und Schule, aus dem Erwachsenenverantwortung und erzieherische Eingriffe sich mehr und mehr heraushalten sollten. In diesen Bereich hineinzuwirken, nimmt den Kindern Lernchancen, die sie selber durcharbeiten müssen." (ders., S.82)

Die Aufgabe des Hortes beschreibt er dabei so:

"Der Hort übernimmt die Kinder während des größten Teils der Zeit, die ihnen sonst zur eigenen Gestaltung zur Verfügung stehen würde. Er muß seine Aufgabe treuhänderisch begreifen. Er muß ihnen diese Zeit zurückgeben. Angesichts unserer Lebensverhältnisse sollte der Hort sich das Ziel setzen, den Kindern die Zeit gestaltbarer, beziehungsintensiver, erfahrungsstimulierender zurückzugeben, als viele Kinder außerhalb des Hortes sie erleben können... Der Hort begibt sich mit dieser Zielsetzung auf eine Gratwanderung. Er muß zwischen den Gefahren auf beiden Seiten des Weges hindurchfinden; zuviel Aufsicht, zu enge Planung, zu umfassendes Programm, zu feste Anlehnung an die Schule drohen auf der einen Seite; zu wenig Aufmerksamkeit für kindliche Nöte, unbedachtes Laufenlassen und fehlende Orientierungshilfe sind die Fehler auf der anderen Seite." (ders., S. 83)

Deutlich wird, daß diese Aufgabe ein Konzept offener Hortarbeit sowie eine flexible Angebotsstruktur erfordert:

Der Hort "könnte ein Dach bieten, unter dem sich ganz verschiedene Angebote versammeln; er könnte eine Tür sein, um ganz verschiedene Interessen- und Tätigkeitsfelder zu betreten.

Folglich: der Hort sollte keine Einrichtung sein, in der alle Kinder wieder Gruppen und Räumen zugeordnet werden wie in der Schule mit ihren Klassen und Klassenzimmern, sondern er sollte einen Verbund von Angeboten und Spielmöglichkeiten bieten, zwischen denen Kinder sich entscheiden können. Damit meine ich nicht, daß das Kind jeden Morgen oder Mittag eine neue Auswahl treffen soll, sondern eine unter Beratung, sicherlich auch mit den Eltern besprochene Kombination von Alternativen, die das Kind sich aussucht. Manches, was der Hort organisiert und erschließt, muß auch gar nicht im Gebäude des Hortes stattfinden. Die Öffnung sollte in zwei Richtungen erfolgen: Einige Angebote des Hortes können durchaus außerhalb seiner Räume stattfinden und andere sollten auch für Gäste, Freunde der Hortkinder, aber auch für andere Kinder aus der Nachbarschaft zugänglich sein." (ders., S.84)

Je nach familialer Situation und sonstigen Möglichkeiten im Gemeinwesen, seien es Vereine, Aktivitäten der Kirchengemeinden und Jugendverbände oder Nachmittagsangebote der Schulen, muß bestimmt werden, welche Funktionen der Hort für welche Gruppen von Kindern bestimmen soll. Der Hort darf die Nutzung solcher Möglichkeiten nicht verhindern, sondern sie als Erweiterung der eigenen Angebote begreifen, sie den Kindern zugänglich machen und mit ihnen gemeinsam überlegen, welche dieser Aktivitäten sinnvoll sind. Ein so strukturiertes Hortangebot würde sich von vornherein an eine viel breitere Zielgruppe wenden, als sie bislang von der Jugendhilfeplanung realisiert wird. Damit würden gleichzeitig zwei grundsätzliche Probleme der gegenwärtigen Hortsituation beseitigt: Ihr stigmatisierender Charakter als sozialer Notbehelf würde überwunden, und das "Hinauswachsen" aus dem Hort wäre allmählich, schrittweise und mit Unterstützung durch die vertrauten Erzieherinnen möglich.

Die hier skizzierte offene und flexible Angebotsstruktur des Hortes macht es erforderlich, die rechtlichen Grundlagen, die Rahmenbedingungen hinsichtlich organisatorischer Gestaltung, Raumbedarf und -ausstattung, Personalausstattung sowie der Bezuschussungspraxis zu überprüfen. Die Rahmenbedingungen müssen elastisch genug sein, um ein dem jeweiligen Bedarf angemessenes Angebot zur Verfügung stellen zu können. Dabei besteht allerdings die Gefahr -wie immer, wenn man von standardisierten Normen Abstand nimmt- daß das, was angemessen ist, nicht an pädagogischen und sozialen Erfordernissen gemessen wird, sondern am kostengünstigsten Modell. Dieser Gefahr kann nur durch fachliche Kontrolle der jeweiligen Trägerkonzeptionen begegnet werden (vgl. BRIEL 1985).

#### V JUGENDHILFEPLANUNG EXEMPLARISCH

Die in den vorangestellten Kapiteln beschriebenen allgemeinen Aussagen und Zusammenfassungen sollen hier mit der Auswertung einiger Jugendhilfepläne illustriert werden. Um die Übersichtlichkeit zu gewährleisten, sehen wir dabei von der Darstellung aller Einzelheiten ab und hoffen die Grundsätzlichkeiten mit den vergleichbaren Kategorien und den jeweiligen Besonderheiten zu treffen.

In der Vorbereitung dieser Arbeit wurden drei Arten der Planung für den Bereich der öffentlichen Kleinkinderziehung in familienergänzenden Institutionen deutlich.

Zum Einen, und das ist die einfachste Art, wird Jugendhilfeplanung gar nicht oder nicht öffentlich gemacht. Verschiedene Jugendämter verfügen weder über aktuelle Zahlen noch über Zusammenstellungen von Planungsgrundlagen. So berichtet die Frankfurter Rundschau:

"Stadtweit aber ist zu konstatieren: Ermittlungen über den heutigen und zukünftigen Bedarf sind ausgeblieben." (FRANKFURTER RUNDSCHAU v.28.5.85)

Andere Jugendämter konnten uns auf Anfrage keine Materialien zusenden oder beantworteten die Anfrage nicht. Wieder andere Jugendämter, wie das weiter unten angeführte des Bereichs Weser-Ems, verfügen über Zahlenangaben, die jedoch nicht über Bestandsaufnahmen hinausgehen und keinen Aufschluß über Planungsvorhaben geben.

Zum Anderen wird Planung offensichtlich als Fortschreibung bestehender Pläne auf einer nicht mehr erkennbaren Grundlage getroffen. Gutwillig könnten hier die beiden erweiterten Adressenlisten aus den Regierungsbezirken Unterfranken und Niederbayern genannt werden, in denen immerhin abzulesen ist, welche Einrichtungen in den nächsten zwei Jahren neu gebaut oder erweitert oder saniert werden.

Zum Dritten wird Planung für Kindertageseinrichtungen mit Hilfe umfangreicher Kriterien vollzogen, die jedoch wie in den drei später angeführten Beispielen aus Stuttgart, Nürnberg und Hanau erheblich voneinander abweichen können. Trotzdem erlaubt diese Art der Darstellung ein gewisses Maß an TRANSPARENZ und ÜBERPRÜFBARKEIT, womit dem gesetzlich vorgeschriebenem Anspruch auf Einfluß (z.B. über den Jugendwohlfahrtsausschuß nach § 15 JWG) auf die Jugendhilfeplanung eine Grundlage gegeben wird.

In der Darstellung der verschiedenen Typen von Planungen für die Jugendhilfe waren wir angewiesen auf die zur Verfügung gestellten Materialien. Dies erklärt die Auswahl. Ältere Pläne, wie die Kindertagesstättenentwicklungspläne aus Berlin, wurden (mit Ausnahme des Stuttgarter Plans wegen der Fortschreibung) nicht mehr berücksichtigt.

Trotz der an einigen Stellen einfließenden deutlichen Kritik, gerade bei den ausführlicheren Plänen der genannten Städte, möchten wir keinen Zweifel daran lassen, daß diese Art der Ausgestaltung des gesetzlichen Auftrags für uns akzeptabel erscheint und daß die Kritik sich vor allem auf die inkonsequente Umsetzung beschriebener Faktoren und auf Erweiterungsmöglichkeiten hinweisen soll. Diese Kritik ist schon aus diesen Gründen weniger 'Vorwurf' oder 'Bohren in Wunden' beim falschen Adressaten, als daß diese Jugendämter sich aus der Vielzahl herausgewagt und kritisierbar gemacht haben.

Hinzu kommt, daß es nicht nur aufgrund fehlender anerkannter Kriterien und mangelnder Einheitlichkeit in der Terminologie schwierig ist, eine Jugendhilfeplanung durchzuführen, sondern auch sich gegen 'stärkere Einflüsse' (Finanzen) durchzusetzen und unter bestehenden personellen Mißständen eine solche Arbeit befriedigend zu vollziehen.

"Aber auch auf die Schwächen soll hingewiesen werden. Die gesamte Planung mußte neben der täglichen Arbeit erstellt werden...Es war folglich nicht möglich, alle wünschbaren Daten zu erheben und auszuwerten." (JUGENDAMT HANAU 1983, S.9)

#### 1. Weser-Ems, Niederbayern, Unterfranken<sup>6)</sup>

Im wesentlichen bestehen die Unterlagen aus Angaben über die vorhandenen Einrichtungen. Unterschiede liegen darin, daß für den Bereich WESER-EMS die Zahlen insgesamt aufgeführt werden, während für die anderen Gebiete die Zahlen nur jeweils pro Einrichtung bzw. für das Einzugsgebiet aufgeführt sind.

Aus der Aufstellung WESER-EMS sind die Zahlen über die vorhandenen Einrichtungen und Plätze insgesamt und für die Ab-

teilungen Krippe, Kindergarten und Hort getrennt, jedoch nicht unterschieden nach Ganz- oder Halbtagsbetreuung aufgeführt. Weiterhin finden wir Zahlen der betreuten Kinder, die Verteilung der Jahrgänge auf die Plätze, den Anteil der ausländischen Kinder insgesamt und die Angaben über Zusammensetzung des Personals.

Keinerlei Angaben liegen uns vor über aktuelle und zukünftige Kinderzahlen, über die Träger der Einrichtungen, Neuplanungen, um nur einige zu nennen.

Beide bayerischen Aufstellungen haben das Bayerische Kindergartengesetz und seine Durchführungsverordnungen zur Grundlage. Dies erklärt, warum hier nicht die Bereiche Krippe und Hort aufgeführt sind. Erklärt wird nicht, wo Zahlen hierüber zu finden sind.

Aufgeführt sind die jeweiligen Kindergärten mit ihren Einzugsgebieten. Zu jeder Einrichtung gibt es Angaben über die zulässige Platzzahl, den Träger sowie die ggf. zu schaffenden Plätze für die Jahre 1985/86 und auch die in diesem Zeitraum zu erweiternden oder umzubauenden Einrichtungen. Eine Trennung nach Halbtags- und Ganztagsbetreuung erfolgt nicht.

Zusätzlich, jedoch ohne Rechtsverbindlichkeit, werden bereits festgestellte Neu- und Umbauten aufgeführt, die ab 1987 erfolgen können.

Im Plan NIEDERBAYERN gibt es Angaben "mit lediglich nachrichtlichem Wert" (REGIERUNG VON NIEDERBAYERN 1985, S.1) über die Einwohnerzahlen im jeweiligen Einzugsgebiet und Zahlen über die Kinderjahrgänge 1980/81/82, was dem exakt zur Drucklegung festgestellten Klientel entsprach und keinerlei Aufschluß über die Notwendigkeit neuer Plätze gibt.

Aus Anmerkungen ist abzulesen, daß qualitativer Bedarf in die Planung einfließt, da einige Einrichtungen saniert oder ohne Platzzuwachs erweitert werden sollen, um sie den bestehenden Richtlinien des Bayerischen Kindergarten-gesetzes anzupassen.

Weitergehende Angaben über die Größe der Einzugsgebiete oder über den Umfang der Wartelisten sind nicht verfügbar, so daß Grundlagen für die Bedarfsplanung nicht abzulesen sind. Selbst eine bloße Addition der Zahlenangaben, die eine Übersichtlichkeit herstellen könnte, wurde nicht durchgeführt.

BEDARF wird hier definiert als die Anzahl von Einrichtungen bzw. Plätzen, die es im Planungszeitraum bis 1986 zu schaffen oder neu zu gestalten gilt, wobei die Auswahlkriterien nicht aufgeführt sind.

## 2. Stuttgart, Nürnberg, Hanau 7)

Zu Beginn dieses Abschnitts werden die Bedarfsberechnungen für den Kindergartenbereich dieser drei Städte formelhaft - vereinfachend aufgeführt (siehe nächste Seite).

Anschließend werden die Pläne in ihren wichtigsten Aussagen diskutiert.

### 2.1. 'Berechnungsformeln' des quantitativen Bedarfs

<u>HANAU</u>	a) $\frac{\text{Kinderteilnahme}}{\text{Verfügbarkeit}} \times \text{Verfügbarkeit (3,5 Jg.)}$	= erforderliche Plätze
	b) $\frac{\text{erforderliche Plätze}}{\text{Verfügbarkeit}} = \text{Verfügbarkeit (Preis und Statistik)}$	= erreicher Bedarf
<u>NÜRNBERG</u>	a) Kinderzahl $\times$ mögliche Versorgungsgrade (3 Jg.)	= tatsächlicher Bedarf
	b) Bevölkerungsstruktur (j. Statistik) und Nachfrage (veraltete)	= Fehlbefund an Plätzen
	c) erreicher Bedarf $\times$ Bestand an Plätzen	= Bedarf an zusätzl. Kindergärten
	d) Quantifizierung des Fehlbefunds an Plätzen	
<u>STUTTGART</u>	a) $\frac{\text{Einwohnerzahl}}{\text{1000}} \times 80\% \text{ der } \frac{\text{Jugendarbeit}}{\text{1000}} \times 3,5 \text{ Jg.}$	= Richtzahl von Einwohnern für Kindertagesgruppe
	b) $\frac{\text{Richtzahl}}{\text{1 Kindertagesgruppe}} = \frac{\text{Einwohnerzahl (mit Strukturumfragen)}}{\text{Bestand an Gruppen}}$	= Fehlbefund
	c) $\text{Bedarf an Gruppen} \times \text{Bestand an Gruppen}$	

Die Unterschiedlichkeit der Bedarfsberechnungsmodalitäten ist augenscheinlich. Sie wird unterstrichen durch die verschiedenartige Bezeichnung für gleiche Kategorien:

So ist der Begriff 'Versorgungsziel' (HANAU) mit den 'angestrebten Versorgungsgraden' (NÜRNBERG) identisch. In beide Bezeichnungen gehen die gleichen Kriterien ein, die in Stuttgart durch 'die durchschnittlich bereitzustellenden Plätze x 3,5 Jahrgänge der Kinder im Kindergartenalter' ausgedrückt werden.

Die konkreten Zahlenangaben unterscheiden sich jedoch erheblich:

- NÜRNBERG rechnet mit 3 Jahrgängen, die beiden anderen Städte mit 3,5 Jahrgängen;
- HANAU rechnet mit durchschnittlich 83% Plätzen je Jahrgang, STUTTGART mit 80% und NÜRNBERG gibt je Jahrgang zwischen 60 und 90% als Richtwerte an.

Alle drei Pläne beziehen sich in diesen Versorgungsrichtwerten auf die Vorgaben der jeweiligen Landesregierung. Damit fließen schon in dieser Phase der Berechnung des 'Bedarfs' an Plätzen in Kindertageseinrichtungen bildungs-, familien- und sozialpolitische Vorgaben in die Planung ein, wie sie im Kapitel I diskutiert wurden.

Jede Berechnung eines Fehlbedarfs, jede Berücksichtigung möglicher Interessen der Eltern wird von vornherein ausschließlich denkbar in bezug auf diese politischen Richtwerte, die allerdings als solche nicht ohne Weiteres erkennbar werden.

Die Undeutlichkeit der Begriffe in bezug auf ihre Implikationen wirkt verschleiern. Zur Nichterkennbarkeit der

Hintergründe tragen, wie schon erwähnt, verschiedenartige Bezeichnungen für gleiche Kategorien bei; aber auch gleiche Bezeichnungen für unterschiedliche Kategorien konnten wir finden: während in NÜRNBERG die angestrebten Ausbaquoten 'Versorgungsgrade' genannt werden, wird in HANAU mit diesem Begriff das Verhältnis von vorhandenen zu erforderlichen Plätzen bezeichnet.

Diese Begriffsverwirrung erscheint symptomatisch für die Lage der Jugendhilfeplanung und erschwert einen Vergleich der unterschiedlichen Verwirklichung des gesetzlichen Auftrags. Für die Möglichkeit, die Jugendhilfe vor Ort anzuregen oder zu überprüfen, wirken objektiv klingende, in Wirklichkeit jedoch 'gefilterte' Begriffe ungleich hemmender.

Dazu noch einmal das Beispiel aus HANAU:

Wenn mit dem 'erreichten Versorgungsgrad' das Verhältnis von vorhandenen zu den erforderlichen Plätzen bezeichnet wird, dann sind erstens die politischen Zielvorgaben einbezogen (s.o.). Zweitens werden die Prozentzahlen, mit denen dieses Verhältnis ausgedrückt wird, recht ansehnlich 'nach oben korrigiert', denn 100% Versorgungsgrad bedeutet faktisch nur das Erreichen des Versorgungsziels von 83% Plätze für alle Kinder dieses Alters. U.E. reicht ein Kenntlichmachen dieses Sachverhalts in einer Fußnote nicht aus, Jugendhilfeplanung transparent zu gestalten (JUGENDAMT HANAU 1983, S.52).

Wie unklar die Verwendung der Begriffe ist, mag letztlich belegen, daß im gleichen Kindertagesstätten-Entwicklungsplan der Versorgungsgrad im Krippenbereich das Verhältnis von bereitgestellten Plätzen zur absoluten Kinderzahl im entsprechenden Alter ausdrückt (DASS., S.28).

In alle drei Pläne gehen demographische Angaben ein. Bevölkerungszahlen, Bevölkerungsentwicklung, Kinderzahlen, Wanderungsbewegungen oder auch das generative Verhalten nach Schichtzugehörigkeit geben z.T. allgemein oder nach Stadtteilen getrennt die Ausgangsbasis für alle weiteren Berechnungen (s.u.). Hilfsinstrumente hierfür sind der Flächennutzungsplan, der Raumordnungsplan oder auch Daten des Einwohnermeldeamtes.

## 2.2. Hintergründe des Bedarfs (Kindergärten & Kindertagesheime)

NÜRNBERG definiert eine potentielle Gesamtzielgruppe, das sind der halbe Jahrgang der Dreijährigen, jeweils der ganze Jahrgang der Vier- und Fünfjährigen und der halbe Jahrgang der Sechsjährigen, insgesamt also 3,0 Jahrgänge.

Für diese wiederum wird für insgesamt 49 Planungszonen der Stadt ('kleinräumige Versorgung') eine bedarfsgerechte Versorgung angestrebt, die dann gegeben ist, wenn 60, 70, 85 und 90% der Altersjahrgänge (in Reihenfolge) mit Kindergartenplätzen versorgt sind. Die so errechneten Zahlen ergeben den sog. errechneten Bedarf (STADT NÜRNBERG 1985, S. E1) an Kindergartenplätzen und zwar unabhängig davon, ob es sich um deutsche oder ausländische Kinder handelt. Noch im Rahmenplan Kindergärten/Kinderhorte von 1977 wurden für ausländische Kinder pauschal 20% abgezogen, weil die Beteiligung am Kindergartenbesuch so gering war (STADT NÜRNBERG 1977), d.h. der geringe Besuch wurde mit geringen Plätzen honoriert, ohne daß Ursachen im Einzelnen berücksichtigt, womöglich sogar überdurchschnittlich viel Plätze bereitgestellt wurden.

Grundlage für die Planung in HANAU bilden die absoluten Kinderzahlen, die prognostizierte Geburtenentwicklung, Wanderungsbewegungen innerhalb des Stadtgebietes und von bzw. nach außerhalb sowie (prognostizierte) Veränderungen im ge-

nerativen Verhalten der Familien, auch abhängig von der jeweiligen Schichtzugehörigkeit.

Für insgesamt 3,5 Jahrgänge (drei-, vier- und fünfjährige ganz, sechsjährige halb zum Stichtag 31.12.) sollen für durchschnittlich 83% der Kinder Plätze in Kindertagesstätten und Kindergärten bereitgestellt werden (Versorgungsziel). Dabei wird davon ausgegangen, daß für die Dreijährigen 'eine 75prozentige Versorgung und für die älteren Kinder bis zum Beginn der Schulpflicht eine 100prozentige Versorgung vorgesehen' ist (vgl. JUGENDAMT HANAU 1983, S.40).

Versorgungsziele können zu bildungs- und familienpolitischen Zielvorgaben werden. Deutlich kann dies an der Frage der Zuordnung der Fünfjährigen und der ursprünglichen Diskrepanz zwischen gewünschten und tatsächlichen Beteiligungsquoten oder an der seit einigen Jahren gewünschten Teilnahme von ausländischen Kindern an Angeboten der Jugendhilfe zur besseren Integration werden.

Der Betreuungsaspekt wird vornehmlich als durch 'besondere Einrichtungen' abzudeckende Aufgabe der Jugendhilfe bei Berufstätigkeit der Eltern angesehen. Diese verlangt nach Kindertagesheimen, in denen die Erziehung und Versorgung der Kinder gewährleistet wird (STADT STUTTGART 1973). Wie in HANAU beschrieben, sind bei der Inanspruchnahme von Ganztagsplätzen Arbeiter- und Ausländerkinder sowie Einzelkinder überrepräsentiert (JUGENDAMT HANAU 1983, S.139). Die Benachteiligung der Dreijährigen gegenüber den älteren Kindern wird durch den Verweis auf eher 'familiäre und berufliche Gründe' für die Aufnahme in Ganztageseinrichtungen ausgedrückt.

Damit wird den dreijährigen Kindern ein Bildungsbedarf abgesprochen; der Betreuungsbedarf wird in den Vordergrund

gerückt und als nachrangig gegenüber dem angenommenen Bildungsbedarf der Fünfjährigen gewichtet.

#### ÖFFNUNGSZEITEN

NÜRNBERG überläßt die Öffnungszeiten den Trägern der Einrichtungen und regt die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Eltern an; STUTTGART nimmt pauschal 10% Anteil an Ganztagsplätzen an und HANAU hat (1982) einen durchschnittlichen Anteil von 35% Kindern in Ganztagsbetreuung. In kommunalen Einrichtungen liegt dieser Anteil bei 43%, bei den freien Trägern bei 16%. Eine Begrenzung (je Einrichtung) auf höchstens ein Drittel sollte aus pädagogischen Gründen angestrebt werden, ohne daß erklärt oder begründet wird, wie diese Zahl zustande kommt.

In STUTTGART weichen jedoch die Planungszahlen von den tatsächlichen ebenso ab wie in HANAU: 1984 wurden 14% aller STUTTGARTER Kinder ganztags betreut, 67% halbtags. Aus NÜRNBERG liegen uns keine Angaben vor.

Daß die ganztägige Versorgung der Kinder kaum etwas mit einer sozialpolitischen Komponente als Nothilfe oder Notbetreuung zu tun hat, sondern zunehmend von Seiten der Eltern als sinnvolle bzw. angemessene Leistung der Jugendhilfe an- und wahrgenommen wird, belegen die Feststellungen aus HANAU, wonach gerade in gutbürgerlichen Einzugsgebieten vermehrt die Nachfrage nach solcher Angebotsform (zumindest mit Mittagessen) formuliert wird (ebda.).

### 2.3. Bedarf an Krippen- und Hortplätzen

Gegenüber der Bestimmung des Kindergartens als Bildungs- und Erziehungs Einrichtung werden Krippen und Horte vornehmlich als Betreuungs- bzw. Nothilfeeinrichtungen definiert.

Sie bilden hiermit die häufig auch faktisch gegebene Einheit mit der Ganztagsbetreuung im Kindergartenbereich.

#### KRIPPE

Krippenplatzbedarf bestimmt sich in HANAU als 'Restgröße', nämlich als 'Bedarf, der nicht mit anderen Angeboten im Vorfeld' der Krippe befriedigt werden kann...

"Krippenerziehung ist dann angebracht, wenn besondere Defizite der Familienerziehung eine professionelle Betreuung des Kindes in geschütztem institutionellen Rahmen erforderlich machen." (DASS., S.19)

Zur unbedingten Erforderlichkeit der Erwerbstätigkeit der Eltern (Betreuungs- und Versorgungsaspekt) kommen hier noch erzieherische Kriterien, die sich aber offensichtlich nicht an familienpolitischen Leitbildern oder neueren Erkenntnissen der Kleinstkindpädagogik orientieren, sondern eher therapeutischen Charakter nahelegen.

Vom erreichten Versorgungsgrad 2,5% soll ein geringfügiger Ausbau (durch Schaffung altersgemischter Gruppen in nicht ausgelasteten Kindergärten) auf 3% bis 1988 erfolgen. Wie weit andere, der Krippe vorzuziehende, weil kostengünstigere, Angebote unterstützt oder aufgebaut werden, wird im Kindertagesstätten- Entwicklungsplan nicht erwähnt.

Im NÜRNBERGER Plan von 1977 wird ausschließlich das Betreuungsziel genannt. Der gesamte Krippenbereich wird nur in zwei Absätzen abgehandelt, da zum damaligen Zeitpunkt durch den Geburtenrückgang und durch das größer werdende Angebot an Pflegestellen 'der Bedarf stark zurückgegangen ist' (STADT NÜRNBERG 1977, S.7). Mit Bedarf war damit wohl 'Nachfrage' gemeint. Informationen über neue Ansätze, Untersuchungen oder Planungen liegen uns nicht vor.

## HORT

Obwohl für NÜRNBERG für den Hortbereich nur veraltete Angaben zu finden sind, weil der Hortrahmenplan erst im Februar 1986 verabschiedet werden soll, können wir hier die Tendenz der beiden anderen Städte wohl übertragen und finden uns in der Planung von 1977 bestärkt. Dort hieß es für die Hortaufnahme, daß sie auch bei kurzfristigem Bedarf für ein Kind durch Krankheit der Eltern möglich sei.

Auch hier ist wieder der Bedarf definiert am Notfall und am Betreuungserfordernis, nicht an erzieherischen Kriterien. Selbst bei 'Kindern mit besonderen Problemlagen' ist die erzieherische Seite nachrangig gegenüber dem Betreuungserfordernis.

Für alle Kinder, die einen Platz brauchen, sollte einer zur Verfügung stehen bzw. gestellt werden. Die Planung an akuten Notsituationen bringt offensichtlich Schwierigkeiten mit sich, da der 'Bedarf' so nicht zu ermitteln ist, denn dieser Bedarf ist zu großen Schwankungen unterworfen. Als ein Mittel, den ungefähren Bedarf zu ermitteln, wurde die Zahl der berufstätigen Mütter innerhalb eines Schulsprengels (Planungszone) angesehen. Diese Daten sind aber nicht verfügbar. Deshalb gibt es nur allgemeine Angaben über den Umfang an Hortplätzen, der für erforderlich gehalten wird: "ein zur Innenstadt dichter werdendes Netz" (DIES., S.59).

Eine Erweiterung, der 'in erster Linie' den Hortaufenthalt begründenden Notsituation zwecks Betreuung und Versorgung findet sich im Kindertagesstätten-Entwicklungsplan von HANAU. Dort heißt es:

"Sie (die Angebote) stehen aber auch Kindern offen, die lediglich altersgerechte Freizeitangebote und die Möglichkeit zu sozialen Kontakten außerhalb von Elternhaus und Schule nutzen wollen." (JUGENDAMT HANAU 1983, S.59)

Für die potentiellen Nutzer des Hortes werden hier sechs Jahrgänge, je halbe Jahrgänge der sechs- und zwölfjährigen Kinder, dazwischen je ganze Jahrgänge zugrunde gelegt. Die ermittelten Zahlen werden kombiniert mit der 'bisherigen' Nachfrageentwicklung und der Gesamteinschätzung der sozialstrukturellen Bedingungen in den einzelnen Stadtteilen und dann ein 'dreifach abgestuftes Versorgungsmodell' gebildet. So kommt es für je drei Stadtteile zu Versorgungszielen von 5, 10 und 15%, das ergibt einen Gesamtdurchschnitt von 11%, wovon im Planungszeitraum bis 1988 lediglich ein Durchschnitt von 9% erreicht werden kann. Bei einem schon 1983 bestehenden Schnitt von 8% erfolgt lediglich eine Anhebung um 1%.

Einer notwendigen Entwicklung des Hortes zur Freizeiteinrichtung entspricht die Feststellung, daß die über zwölfjährigen Kinder jeglicher institutioneller Einrichtungen entbehren, die auch Versorgungsleistungen bietet. Die Eingrenzung der Hortkinder auf das Alter von zwölf Jahren ist eine Folge des Platzdefizits. Dies scheint andererseits gerechtfertigt, haben ältere Kinder doch Bedürfnisse, welche nicht in den vorhandenen Einrichtungen zu lösen sind, sondern es muß "eine Institution mit spezifischem Raumprogramm, Personalausstattung und Arbeitsinhalten vorgesehen werden". (DASS., S.60)

#### 2.4. Qualitative Bedarfsmomente

Qualitative Vorgaben werden in HANAU sehr ausführlich beschrieben. Die Konzeptionen für die städtischen Kinderkrippen und Kindergärten befinden sich zwar noch in der Bearbeitung, der Teil für die Kinderhorte liegt bereits vor. Außerdem finden sich Aussagen über den Kindergarten als Elternbildungsstätte, zur Bedeutung der ganztägigen Erziehung im Kindergarten und deren Einfluß auf die pädagogische Arbeit im Zusammenhang mit der Lebenswirklichkeit der Kin-

der, Aussagen über Gruppenzusammensetzung und Personalbemessung (nur für Kindergarten und Hort) sowie ein Abschnitt über 'Kinder mit besonderen Problemlagen' und den notwendigen pädagogischen Erfordernissen. Dazu gehören ausländische Kinder, verhaltensauffällige Kinder und behinderte Kinder.

In NÜRNBERG wird im Rahmenplan Jugendhilfe (Kindergärten/ Kindertagesstätten) auf das Bayerische Kindergartengesetz (BayKiG) und die 4. Durchführungsverordnung (DV) dazu verwiesen. "Für die städtischen Einrichtungen gelten darüberhinaus die Erziehungsgrundsätze der 'Materialien für die pädagogische Arbeit in städtischen Kindergärten'" (STADT NÜRNBERG 1985, S.81). Qualitative Standards (Raumgröße und Zustand) werden im Zusammenhang mit der Förderungsfähigkeit über die 6.DVBayKiG erwähnt und finden Eingang in die endgültige Planung bzw. Abwägung der Dringlichkeit von Maßnahmen (s.u.).

Für beide Städte gilt, daß der Mangel an Betreuungsplätzen so groß ist, daß Regelungen gefunden werden müssen, die helfen, den Mißstand zu verwalten. In HANAU wird überlegt, die ganztägige Betreuung in städtischen Einrichtungen zu reduzieren und die Umverteilung auf alle anderen Träger durch flankierende Maßnahmen voranzutreiben oder sogar Einfluß über die Gebührenregelung zu nehmen und Eltern dazu zu bewegen, die Inanspruchnahme eines Ganztagsplatzes "nur in dringenden Fällen" vorzunehmen; im Klartext: eine

"Nachfragedämpfung durch Vergrößerung der Gebührendifferenz von Halbtags- zu Ganztagsbetreuung". (JUGENDAMT HANAU 1983, S. 146) Sowohl in HANAU als auch in NÜRNBERG müssen aufgrund des Mangels an Plätzen Einrichtungen geöffnet bleiben, für die schon Ersatzbauten bereitstehen und für die Sondergenehmigungen der Landesregierung eingeholt werden müssen. Der Mangel in den (ungünstigen) Innenstadtlagen wird als beson-

ders gravierend beschrieben.

STUTTGART entwickelt z.Zt. eine pädagogische Konzeption für seine Einrichtungen. Aus den zur Verfügung stehenden Materialien werden deshalb nur die, wenn auch spärlichen, Aussagen der Gemeinderatsdrucksache übernommen. Hier ist für den Krippenbereich die Umstellung von Gruppeneinteilungen nach Jahrgangsstufen auf altersgemischte Gruppen hervorzuheben, die zwar nur als Feststellung formuliert ist, jedoch durch die bloße Aufnahme dermaßen gewichtet wird, daß dies als gewünschte Zielvorgabe erscheint.

Einfluß auf die qualitative Leistung der Kindergärten und Kindertagesheime wird auch erwartet durch die zunehmende Besetzung der Leitungsstellen mit Sozialpädagogen und mehr noch durch die Auswirkungen der 'Neuorganisation der Abteilung Kindertagesstätten' des Jugendamts. Über die Diskussion und Konkretisierung der Aufgabenbeschreibungen für alle Mitarbeiter/innen werden sich Folgen für die pädagogischen Konzeptionen jeder Einrichtung ergeben. Unterstützende Maßnahmen für die Kindertagesheime in Form von Fortbildungsseminaren für alle Mitarbeiterinnen einer jeweiligen Einrichtung sind in Planung. (Letztgenannte Ausführungen beziehen sich auf mündliche Informationen aus dem Jugendamt.)

Auf den nach wie vor akuten Mangel an Plätzen und deren mittelbare wie unmittelbare Folgen wurde weiter oben schon eingegangen. Daß auch in STUTTGART die Notwendigkeit neuer Plätze besonders in den innerstädtischen Bereichen deutlich hervorrangt, mag nicht verwundern. Gerade was das Teilgebiet 'Ganztagsbetreuung' angeht ist es nicht möglich, kurzfristig (z.B. wegen unmittelbar bevorstehender Arbeitsvermittlung für die Eltern) Plätze zu bekommen. In manchen Einrichtungen wird sogar davon abgesehen "weitere Anfragen zu registrieren", weil die zur Verfügung stehenden Plätze jeweils

wieder durch die Nachrücker im eigenen Haus (Übergang von Krippe zu Kindergarten zu Hort) ausgebucht sind (LANDESHAUPTSTADT STUTTGART 1985a, S.4).

Nicht registrierte Nachfragen verschleiern das Ausmaß des Platzdefizits in der Ganztagsbetreuung. Eine weitere Methode kann darin bestehen, die tatsächlich vorhandenen Wünsche der Eltern nicht abzufragen, selbst wenn es sich 'nur' um die Ausweitung der üblichen Vormittagsöffnungszeit handelt, ohne daß damit schon konkrete Zeitvorstellungen verbunden sein müssen. Denn:

"Gegen eine allgemeine Ausdehnung der Vormittagsöffnungszeit, auch als sogenannte Zusatzbetreuung, bestehen grundsätzliche Bedenken." (DASS., S.2)

Zu vermuten ist, daß die 'grundsätzlichen Bedenken' in der Vorrangigkeit der Bedürfnisse und des Wohls der Kinder vor den Wünschen der Eltern zu sehen und "schließlich auch die personellen Möglichkeiten des Trägers ausschlaggebend" sind (DASS., S.3).

Schon im 'Exkurs: Krippe' wurden Zweifel an der Stichhaltigkeit der These von der Trennung des Wohls des Kindes von den elterlichen Bedürfnissen im Regelfall formuliert. Hier nun werden die personellen Möglichkeiten eines Trägers als Gegenargument gegen veränderte (ausgeweitete) Öffnungszeiten hinzugenommen und auf diesem Wege die 'normalen Verhältnisse' zutreffend beschrieben: nicht etwa bemißt sich der Personalstand nach den Betreuungserfordernissen, sondern das Gegenteil ist der Fall.

Einer Meinungsumfrage bei Eltern widersprach folgerichtig im Jugendwohlfahrtsausschuß der Stadt STUTTGART der Evangelische Stadtverband, "weil dadurch Erwartungen geweckt

werden können, die aus rechtlichen, pädagogischen und personellen Gründen nicht befriedigt werden können" (DASS., S.2). Demgegenüber ist es zumindest in "verschiedenen" katholischen Kindergärten möglich, innerhalb eines Rahmens von 8.00 bis 16.00 Uhr, auch hier unter Berücksichtigung der Personalsituation, veränderte Öffnungszeiten festzulegen, und wird eine Elternumfrage erwünscht (ebda.).

Der Mangel an Plätzen und Einrichtungen bringt nicht nur die Notwendigkeit des Betriebes von nicht mehr den Ansprüchen genügenden Häusern mit sich. Im Zusammenhang mit den Öffnungszeiten ist darauf hinzuweisen, daß sie maximal von 6.30 bis 17.00 dauern, eine Zeitspanne, die sich z.B. für West-Berlin als nicht den Bedürfnissen und Notwendigkeiten adäquat herausgestellt hat (vgl. DER SENATOR FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES UND FAMILIE 1981, S.260). Hierbei ist zu beachten, daß Öffnungszeit NICHT mit der Verweildauer der Kinder gleichzusetzen ist. Weiterhin wird in diesem Zusammenhang stets und ausschließlich auf die Berufstätigkeit der Eltern und dadurch begründete länger als halbtägige (Regel-)Betreuung hingewiesen. Weitere Reproduktionszeiten für Eltern und Familien insgesamt können dadurch kaum abgedeckt werden. Der Druck der Verhältnisse zwingt jedoch hier zu flexiblen Lösungen, die von früherer Öffnung morgens und längerer Öffnung mittags bis hin zur Bereitstellung des Mittagessens reichen (STUTTGART bzw. HANAU). Eine bloße Zerteilung der Angebotsformen ist nicht (mehr) praktikabel.

Obwohl im NÜRNBERGER Plan auf das Recht der Eltern nach "freier Wahl" des Kindergartens hingewiesen wird, womit dann, als einem Aspekt, das Auseinanderklaffen von errechnetem und tatsächlichem Bedarf (nicht: Nachfrage) begründet wird, scheint diese Wahl doch unter gegebenen Umständen erheblich eingeschränkt. Vielleicht ist dadurch erklärt, warum ausschließlich im Kindertagesstätten-Entwicklungsplan HANAU dem

"Angebot von Kindertagesstätten-Plätzen bezogen auf die von den Eltern bestimmte Grundrichtung der Erziehung" ein Abschnitt gewidmet ist (JUGENDAMT HANAU 1983, S.113).

Das dortige Jugendamt unternimmt hiermit den Versuch unter Berufung auf § 5 Abs.3 JWG in einer "Gegenüberstellung von Konfessionszugehörigkeit der Bevölkerung und konfessionellem Kindertagesstätten-Angebot", den freien Trägern der Jugendhilfe unterversorgte Stadtgebiete aufzuzeigen und zu "ermöglichen, eigene Schwerpunkte bei der Schließung von Lücken im Platzangebot zu setzen". (ebda.) Diese Gegenüberstellung zeigt, daß in fünf von neun Stadtteilen Eltern die Wahlmöglichkeit zwischen katholischer, evangelischer oder städtischer Trägerschaft des Kindergartens haben, in den anderen Stadtteilen nur jeweils eingeschränkt. Im Hortbereich dagegen gilt dieses Wahlangebot nur für zwei Stadtteile, der Krippenbereich (zwei Einrichtungen) ist ohnehin ausschließlich in städtischer Trägerschaft.

Bezogen auf die ausländischen Kinder und deren Eltern wird auf die Notwendigkeit der Integration mit Hilfe eines "multinationalen Konzepts" verwiesen. Eigene Einrichtungen z.B. islamischer Konfession werden aus diesen Gründen abgelehnt.

Den Bedürfnissen der ausländischen Kinder und Familien soll mehr entsprochen werden als bisher. Wie nötig dies ist, zeigt die Tatsache, daß gemessen an der Besuchszahl türkischer Kinder im Kindergarten der Anteil der türkischen Familien etwa 2,5 mal so hoch liegt und daß sogar in Bereichen mit genügender Platzzahl die Unterrepräsentation fortbesteht. Der Anteil der ausländischen Kinder an allen Kindergartenkindern beträgt in HANAU rund 24%, bezogen auf alle Kinder der Altersgruppe 33%. (vgl. ebda., S.160ff.)

In STUTT GART beträgt der Anteil der ausländischen Kinder in Kindertagesheimen

an den Krippenkindern	ca. 65%
an den Kindergartenkindern	61%
an den Hortkindern	50%.

In den Kindergärten liegt der Anteil bei knapp 33% mit leicht rückläufiger Tendenz. (LANDESHAUPTSTADT STUTT GART 1985a, S.1ff.)

Neben den enormen Unterschied des Anteils ausländischer Kinder in Halbtags- und Ganztageseinrichtungen möchten wir eine Aussage aus dem Rahmenplan-Entwurf von 1973 stellen. Dort hieß es im Kapitel "Besondere Ziele":

"...ist das Erlernen der deutschen Sprache besonders wichtig... Dies erfordert, daß die deutschen und ausländischen Kinder in den Kindergärten anteilmäßig so zusammengesetzt sind, daß die deutsche Sprache auch bei den ausländischen Kindern als Umgangssprache vorherrscht. Dies ist im allgemeinen gewährleistet, wenn der prozentuale Anteil der ausländischen Kinder rund 30% nicht wesentlich überschreitet." (STADT STUTT GART 1973, S.55)

Für die Kindergärten wurde demnach dieses Ziel erreicht.

Angaben über den Anteil ausländischer Kinder sind im Rahmenplan aus NÜRNBERG nicht enthalten.

## 2.5. Planungsbereiche

Die Bereiche, für die die jeweilige Planung gedacht ist, scheinen nach unterschiedlichen Gesichtspunkten entwickelt oder definiert zu sein. HANAU gibt als Grundlage der Planung neun Stadtteile bzw. Versorgungsbereiche (zzgl. der Angaben für das gesamte Stadtgebiet) an, STUTT GART führt 23 Planungs-

bereiche, und NÜRNBERG plant nach den Erfahrungen mit dem Plan von 1977 und 42 Planungszonen nunmehr mit einer Neueinteilung und Erhöhung auf 49 Planungszonen.

Nähere Angaben, wonach sich die jeweiligen Planungsbereiche bestimmen lassen, finden sich explizit nur in NÜRNBERG. Danach sollen Kindergärten "nach Möglichkeit in zumutbarer Fußentfernung von den Wohnungen liegen und ohne Gefährdung der Kinder (Verkehr) erreichbar sein." (STADT NÜRNBERG 1985, S.82)

Die sieben neuen Planungszonen entstanden z.B.

- zum Ausgleich sonst deutlich unterversorgter Gebiete
- zur Berücksichtigung bisher nicht beachteter Barrieren
- zur Teilung von Ortsteilen, zwischen denen keine Kleinkindern zumutbare Verkehrsverbindungen bestehen
- als Anpassung an die zunehmende Bebauung eines Gebietes." (DASS., S. C2)

Neuordnungen ergaben sich, weil historisch verwachsene Gebiete vorher getrennt waren oder auch wegen der günstigeren verkehrlichen Anbindung.

## 2.6. Maßnahmen/Umsetzung

Die Koordination aller Vorgaben zwingt die Jugendämter dazu, Prioritäten bei der Schaffung neuer Plätze und/oder bei der qualitativen Anhebung bestehender Plätze zu setzen.

Die so entstehende Mängelverwaltung zeitigt häufig Einschränkungen, die inhaltlich-sachlich nicht mehr zu begründen sind und einzig den eingeschränkt zur Verfügung gestellten Mitteln geschuldet sind. Diese Einschränkungen wirken zumindest oder bestehen sogar als Bedarfssteuerung (s.o.).

In allen drei Plänen wird trotzdem der Ausbau, wenn auch

langsam, vorangetrieben.

NÜRNBERG errechnet hierfür den Fehlbedarf zwischen "kleinräumigem Bedarf und Bestand an Kindergartenplätzen" unter Berücksichtigung der "Zu- und Abgänge" an Plätzen (vgl. DASS., S.F1 ff.).

Zu den so errechneten Zahlen zu addieren ist der Ersatzbedarf für baulich-räumlich nicht mehr den Standards entsprechende Einrichtungen. Sollte die Notwendigkeit bestehen, Häuser entgegen einer qualitativ schlechten baulich-räumlichen Bewertung in Betrieb zu lassen, ist dies "ein wichtiger Indikator für die Dringlichkeit von Maßnahmen".

Die Dringlichkeit des Fehlbedarfs wird bestimmt aus der Höhe "des zu erwartenden Defizits" an Plätzen in den einzelnen Planungszonen. Alle Planungszonen, die unterhalb des Schwellenwerts von 50 Plätzen als errechnetem Bedarf liegen, fallen aus dieser Liste heraus, besitzen also keine Dringlichkeit mehr.

Planungszonen mit hoher Dringlichkeit besitzen Priorität vor solchen mit mittlerer, geringer oder keiner Dringlichkeit.

Bis 1990 werden als Fehl- oder Ersatzbedarf rund 1000 Plätze mit hoher Dringlichkeit zu schaffen sein, das sind nach dem Bestand vom 1.1.1985 etwa 12% der bereits vorhandenen Plätze im Kindergartenbereich.

HANAU bezieht in seine Umsetzungsüberlegungen gleiche Kategorien von Fehlbestand und Ersatznotwendigkeit ein. Auch in dieser Stadt müssen Prioritäten gesetzt werden, unabhängig von Versorgungsgraden gilt hier ein besonderer Maßstab der Dringlichkeit:

"Die Lücken in der Kindertagesstätten-Versorgung können in Anbetracht des großen Investitionsvolumens und der hohen Folgekosten zweifellos nur langfristig geschlossen werden. Vorrang müssen aus der Sicht der Jugendhilfe Stadtteile mit hohen Ausländerraten haben, wenn nicht unlösbare Probleme für Ausländer in Schule und Beruf in Kauf genommen werden sollen, die letztlich höhere Kosten nach sich ziehen." (JUGENDAMT HANAU 1983, S.133)

Genauere Zahlen sind aus HANAU über das Maß an Voranmeldungen nicht zu ersehen. Die neu zu schaffenden Plätze bis 1988 lassen sich wie folgt angeben:

Krippe: 10 Plätze in altersgemischten Gruppen + Ausbau der Tagespflege	= 15%	der bestehenden Plätze
Kindergarten: 447 Plätze	= 20%	
Hort: 162 Plätze	= 30%	

Um akute Bedarfslagen wenigstens aufzufangen, werden in sehr geringem Umfang auch Versorgungsausgleiche zwischen benachbarten Stadtteilen in die Überlegungen einbezogen. Wegen der bekannten Barrieren bei den Nachfragern von Kindertageseinrichtungen über Planungszonen oder Einzugsgebiete hinweg, wird dieses Ausgleichsmittel realistisch eingeschätzt und nicht als Lösung angesehen. Sowohl HANAU als auch NÜRNBERG streben von daher keinen gesamtstädtischen Ausgleich an, sondern betonen die Notwendigkeit der Bedarfsdeckung der einzelnen Planungszonen als Regelfall.

In Bereichen mit kurzfristigem und evtl. vorübergehendem Bedarf werden in HANAU und NÜRNBERG auch Möglichkeiten vorübergehender Anmietung von Räumlichkeiten geprüft oder auch die Flexibilität der Bauten zur späteren Weiternutzung für andere Zwecke einbezogen.

Aus den STUTTGART-Unterlagen lassen sich keine Kriterien ableiten, nach denen Dringlichkeiten gesehen werden. Der Planungsentwurf von 1973 legt die Höhe des Fehlbedarfs als

Grundlage der Einstufung nahe.

Hier können wir lediglich auf die Zahlen vom 31.12.1984 verweisen. Danach gab es Anmeldungen für insgesamt 1.247 Kinder bei 12.254 bestehenden Plätzen = rund 10%, und zwar in Kindergärten. In Kindertagesheimen gab es zum gleichen Zeitpunkt

1.159 Krippenplätze und 140	Vormerkungen	= rd. 12%
2.295 Kindergartenplätze	224 im Stadtgebiet	= rd. 10%
2.888 Hortplätze	84	= rd. 6%

## 2.7. Planungszeiträume

Die Planungszeiträume werden in HANAU und NÜRNBERG auf fünf Jahre festgelegt. Dazu heißt es:

"Nur für diesen Zeithorizont ist eine einigermaßen zuverlässige Bedarfsplanung möglich. Auch eine darüber hinausgehende Planung würde, wie die Erfahrung gezeigt hat, spätestens dann einer Fortschreibung bedürfen." (STADT NÜRNBERG 9185, S.A1)

STUTTGART macht darüber keine Angaben.

## 2.8. Einbindung der freien Träger

Das Subsidiaritätsprinzip gebietet dem Jugendamt dort tätig zu werden, wo freie Träger nicht oder nicht in erforderlichem Umfang Einrichtungen der Jugendhilfe schaffen. Dieses Gebot impliziert die Zusammenarbeit jedes Jugendamtes mit den freien Trägern in seinem Bereich. NÜRNBERG hat dementsprechend den hier diskutierten Plan der 'Kreisarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege' vorgelegt, die ihn "zustimmend zur Kenntnis genommen hat". An-

schließlich passierte der Plan den Jugendwohlfahrtsausschuß der Stadt.

HANAU verweist auf seine Verpflichtung durch §§ 5 und 7 JWG zur Planung und Einbeziehung der freien Träger. Die Beteiligung sieht das Jugendamt gewährleistet über die Abstimmung des Kindertagestätten-Entwicklungsplanes im Jugendwohlfahrtsausschuß sowie über die Umsetzung der qualitativen Planung. Hierfür "...werden gemeinsame Arbeitsgruppen zu bilden sein. Für gemeinsame Schwerpunktprogramme ist auch an eine gezielte wirtschaftliche Förderung zu denken."

Die Planung soll dem freien Träger Orientierung und Entscheidungshilfe in qualitativer und quantitativer Hinsicht sein.

Beide Jugendämter übernehmen demnach die planerischen Leitaufgaben und regen somit die Arbeit der freien Träger an. Diese wiederum sind über die zuständigen Gremien, insbesondere den Jugendwohlfahrtsausschuß, in die Ausgestaltung der Planung vorrangig einbezogen.

#### VI KONSEQUENZEN FÜR DIE WEITERE ENTWICKLUNG DER ANGEBOTSSTRUKTUR

Bei den Überlegungen zur Entwicklung der Angebotsstruktur in Kindertageseinrichtungen ist zu unterscheiden zwischen solchen Merkmalen, die für alle Kinder, Familien und Einrichtungen gelten und anderen, die für verschiedene Zielgruppen, in verschiedenen Regionen und in verschiedenen Zeiträumen in unterschiedlicher Ausprägung zutreffen. Zu den Merkmalen, die für nahezu alle gelten, gehören,

- daß Kinder soziale Beziehungen zu anderen Kindern, seien sie gleichen oder unterschiedlichen Alters nur noch selten naturwüchsig knüpfen können. Soziale Beziehungen zwischen Kindern müssen also organisiert werden;
- daß Kinder den für ihre Entwicklung notwendigen Bewegungsraum weder in den Wohnungen noch in der unmittelbaren Wohnumgebung zur Verfügung haben;
- daß Kindern der experimentelle und gestalterische Umgang mit vielfältigen Materialien weder in den Wohnungen noch in den ihnen zugänglichen Außenräumen möglich ist;
- daß Kinder den Zusammenhang zwischen verschiedenen Lebensbereichen -Wohnen, Arbeiten, Haushalt, Reproduktion- nicht mehr einfach miterleben können, sondern daß ihnen dieser Zusammenhang durch 'Ausbildung' vermittelt werden muß;
- daß Kinder aufgrund dieser Zersplitterung der Lebensbereiche sich in ihren Familien beständig an der Zeiteinteilung der Erwachsenen orientieren müssen und ihre Aktivitäten dadurch beständig 'zerstückelt' werden. Hierzu gehört auch, daß auch dann, wenn die Mutter oder der Vater nicht berufstätig sind, sie den Kindern nicht in dem erforderlichen Maße als kontinuierlich ansprechbare Bezugsperson zur Verfügung stehen;
- daß Kinder Medieneinflüssen ausgesetzt sind, die sie ohne Hilfestellungen nicht verarbeiten und in ihr Weltbild integrieren können.

Die heraus abzuleitenden Konsequenzen für die Gestaltung der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen sind nicht neu und haben die Diskussion seit den siebziger Jahren bestimmt. Sie sind bereits in Kapitel II dargestellt. Es kann aber keineswegs davon ausgegangen werden, daß bereits alle Kindertageseinrichtungen ihre Angebote so gestaltet hätten, daß der dermaßen gekennzeichneten Lebenssituation von Kindern und ihren Familien entsprochen wird. <sup>8)</sup>

Die seit 1979/80 verschlechterten Rahmenbedingungen, der Stop des Ausbaus von Fortbildung und Beratung haben häufig den Prozeß der notwendigen Neubestimmung von Zielen der pädagogischen Arbeit und der Entwicklung entsprechender Arbeitsweisen behindert.

Die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen Eltern und Erzieherinnen ist zwar unumstritten, in der Praxis fehlen jedoch häufig die zeitlichen Möglichkeiten ebenso wie die Kompetenzen, auch mit denjenigen Eltern zusammenzuarbeiten, deren Erziehungsvorstellungen sich nicht von Anfang an mit den eigenen decken. Hier sind zeitliche, räumliche und qualifikatorische Bedingungen zu schaffen, die eine stärkere Beteiligung der Eltern am Geschehen in der Kindertageseinrichtung ermöglichen, um ein besseres Verständnis für die Belange der jeweils anderen Seite entwickeln zu können.

Die architektonische Gestaltung der meist vorhandenen Kindertageseinrichtungen erfolgte nicht zuvorderst unter pädagogischen, sondern unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Eine Anpassung der Funktionsbestimmung von Räumen an das pädagogische Konzept sowie eine entsprechende Raumgestaltung sind häufig nur schwer möglich. Bauliche Bedingungen behindern zudem häufig die erforderliche Zusammenarbeit aller in der Einrichtung arbeitenden Menschen. Räume, die sich als Treffpunkt für Eltern eignen, sind in der Regel nicht vorhanden. Mit Blick auf die Zukunft ist jedoch zu erwarten, daß die Kindertageseinrichtungen zu Orten werden müssen, die auch den Eltern Möglichkeiten bieten, sich untereinander auszutauschen.

Bei Neu- und Umbauten muß berücksichtigt werden, daß die Räume vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten entsprechen müssen, daß ausreichender Bewegungsraum ebenso notwendig ist wie Ecken und Nischen zum Rückzug, daß Treffpunkte für Kinder

und Erwachsene eingeplant werden. Darüberhinaus müssen die baulichen Voraussetzungen so gestaltet werden, daß prinzipiell verschiedene Angebotsformen Raum haben, so daß die in der vorhandenen Angebotsstruktur liegenden Zugangsbarrieren (vgl. Kap. I) überwunden werden und die Kindertageseinrichtung auch Bedarfsveränderungen seitens der im Einzugsgebiet lebenden Eltern gerecht werden kann. D.h. daß Kindertageseinrichtungen prinzipiell auch für die Aufnahme von Kindern unter drei Jahren sowie von schulpflichtigen Kindern offen sein müssen. Um diese Plätze bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen, sind hier solche Angebotsformen zu bevorzugen, die nicht von festen Anteilen an der Gesamtzahl der vorhandenen Plätze ausgehen (z.B. 10% der Plätze für Kinder unter drei Jahren), sondern die es erlauben, Kindergruppen je nach der Altersverteilung der Gesamtanmeldung nach pädagogischen Grundsätzen zusammenzusetzen.

Ähnliches gilt für die Gestaltung der Öffnungszeiten. Die Forderung an die Arbeitgeberseite, Eltern kinderfreundlichere Arbeitszeiten zu ermöglichen, ist nur längerfristig durchsetzbar. Sie soll hier nicht abgeschwächt werden. Solange sie aber nicht eingelöst ist, müssen die Öffnungszeiten der Kindertageseinrichtungen sich auch nach den Arbeitszeiten der Eltern richten. Auch hier muß das Angebot so gestaltet werden, daß auf wechselnden Bedarf seitens der Eltern reagiert werden kann. D.h. daß prinzipiell die Möglichkeit zu einer durchgängigen Betreuung auch über die Mittagszeit vorhanden sein muß. Dies hat zur Konsequenz, daß die Möglichkeiten zur Essenszubereitung, sowie Schlaf- und Ruhemöglichkeiten gegeben sein müssen. Um hier eine Stigmatisierung sowie die Kumulation besonderer Belastungsfaktoren (vgl. Kap.II) zu verhindern, sollten auch hier kombinierte Angebotsformen den Vorzug vor reinen "Ganztagsgruppen" oder zentralisierten Ganztageseinrichtungen haben.

Solche kombinierten Angebotsformen ermöglichen auch erst eine Überwindung der scharfen Trennungslinien in der Definition von "Ganztags-" bzw. "Halbtagsplätzen". Vom einzelnen Kind, also von der jeweiligen Betreuungszeit her gesehen, muß sichergestellt werden, daß die notwendige Betreuungszeit in die Öffnungszeit 'paßt'. D.h. bei einer beispielsweise zehnstündigen Öffnungszeit werden einige Kinder vier Stunden, andere fünf Stunden und wieder andere sechs oder mehr Stunden anwesend sein, und diese Anwesenheitszeiten werden sich auf unterschiedliche Tageszeiten verteilen und möglicherweise auch von Tag zu Tag schwanken. Allerdings muß bei aller Flexibilität sichergestellt werden, daß die Kontinuität der pädagogischen Arbeit nicht beeinträchtigt wird. D.h. daß für die jeweilige Kindergruppe eine 'Kernzeit' anzustreben ist, in der alle Kinder regelmäßig anwesend sind. Wie lang die Öffnungszeiten sein müssen und welchen Zeitraum des Tages sie umfassen sollen, kann nur vor Ort auf dem Hintergrund der Kenntnis der elterlichen Arbeitszeiten entschieden werden.

Daß solche flexiblen Betreuungszeiten in Zukunft immer notwendiger werden, scheint auf dem Hintergrund der Diskussionen über die zu erwartenden Veränderungen in der Gestaltung der Arbeitszeiten offensichtlich und unvermeidlich. Auch wenn gegenwärtig hierüber nur spekulative Aussagen möglich sind - Stichworte sind hier z.B.: zunehmende Schichtarbeit auch nachts und an Wochenenden bei absolut sinkenden Arbeitszeiten, Konzentration der 'persönlichen' Wochen-, Monats-, Jahres- oder auch Lebensarbeitszeit' auf jeweils kleinere Zeiträume bei gleichzeitig mehr und dann ebenfalls konzentrierten 'Freizeiten' - machen schon heute die sich abzeichnenden Entwicklungen (z.B. job-sharing) deutlich, daß die bisher übliche regelmäßige 20-, 30- oder 40-stündige Wochenarbeitszeit langfristig nicht mehr aufrechtzuerhalten sein wird.

Schon heute werden die bisher üblichen Öffnungszeiten einer Vielzahl von schichtarbeitenden Eltern nicht gerecht, z.B. Krankenhauspersonal, Industriearbeiter, Mitarbeiter/innen bei Funk, Fernsehen, Polizei... In Zukunft wird dies noch weit größere Bevölkerungsanteile betreffen.

Um mit dem Angebot auch die Zielgruppen zu erreichen, die bisher immer noch in den Einrichtungen unterrepräsentiert sind, müssen darüberhinaus auch die pädagogischen Konzeptionen stärker die sozialen und kulturellen Belange dieser Familien berücksichtigen. Auch dies ist keine neue Forderung. Der Kenntnisstand über die Lebenssituation ausländischer Familien oder von durch Arbeitslosigkeit betroffenen Familien ist in der Praxis jedoch nach wie vor unzureichend. Modellversuche und anderweitige Projekte, die sich diesem Problem gewidmet haben, sind in den vergangenen Jahren ausgelaufen, ohne daß eine Verbreiterung ihrer Ergebnisse allgemein sichergestellt wäre. Hier sind weitere Anstrengungen besonders in Aus- und Fortbildung sowie in der Beratung unerlässlich.

Eine wesentliche Zugangsbarriere besteht auch darin, daß die vielfältigen Möglichkeiten, die Kindertageseinrichtungen für Kinder bieten, in der Öffentlichkeit zu wenig bekannt sind. Die Öffnung der Kindertageseinrichtungen ins Gemeinwesen muß deshalb ebenfalls die Funktion haben, die Arbeit in der Einrichtung transparenter zu machen.

Darüberhinaus muß das im § 3 JWG festgelegte Recht der Eltern, daß die von ihnen gewünschte Grundrichtung der Erziehung Beachtung findet, sichergestellt werden. Da davon ausgegangen werden muß, daß innerhalb eines Wohngebietes Eltern leben, die unterschiedliche pädagogische Grundrichtungen vertreten, kann dieses Elternrecht nur dadurch sichergestellt werden, daß Angebote mit unterschiedlichen Grundrichtungen auch tatsächlich zur Auswahl stehen und zwar unter Berücksichtigung

der bisher dargelegten Faktoren, die eine Inanspruchnahme der Angebote erst ermöglichen. Kann eine solche Wahlmöglichkeit für die Eltern nicht über unterschiedliche Einrichtungen innerhalb eines Wohngebietes hergestellt werden, z.B. in kleinen Gemeinden mit geringen Kinderzahlen, so ist an das vorhandene Angebot verstärkt die Forderung nach Offenheit und Differenzierbarkeit des pädagogischen Konzepts sowie an eine besonders enge Zusammenarbeit mit den Eltern zu stellen.

Erst in der Zusammenschau aller hier noch einmal zusammengefaßten Kriterien für ein bedarfsgerechtes Angebot

- Qualität der pädagogischen Arbeit, die sich an der Lebenssituation der Familien orientiert und diese in der Erziehung ergänzt und unterstützt;
- wohnungsnahes Angebot;
- sozialverträgliche Kostenbeteiligung für die Eltern;
- Offenheit der Einrichtungen für Kinder aller Altersgruppen, Schichten und Nationalitäten;
- Öffnungszeiten, in die die erforderlichen Betreuungszeiten 'passen';
- Transparenz und Bekanntheit der Einrichtungen im Gemeinwesen;

kann entschieden werden, ob das vorhandene bzw. geplante Angebot innerhalb eines Wohngebietes in ausreichender Anzahl zur Verfügung steht. Bei der Frage nach dem bedarfsgerechten Angebot kann also Quantität und Qualität nicht getrennt voneinander gesehen werden. Ebenso wie bestimmte Quantitäten erst bestimmte Qualitäten hervorbringen, produzieren neue Qualitäten die Notwendigkeit veränderter Quantitäten.

Die hier dargelegten Konsequenzen für die weitere Entwicklung des Angebots können unter dem Stichwort "Flexibilisierung" zusammengefaßt werden. BRIEL hat in einem Aufsatz zur "Flexibilisierung des Hortangebots" (vgl. BRIEL 1985) ausdrücklich

davor gewarnt, daß solche

"Überlegungen und Vorschläge von der 'falschen Seite' einvernahmt werden und zum Alibi für einen weiteren Abbau in Qualität und Quantität des Angebots werden können. Einen solchen Mißbrauch kann nur die solide Prüfung einschlägiger Entwürfe und Modelle, und zwar vor ihrer Umsetzung, verhindern."

Dies stellt hohe fachliche und politische Anforderungen an die konkrete Jugendhilfeplanung. Eine Flexibilisierung erscheint jedoch unerläßlich, um vorausschauend Bedingungen zu schaffen, die den zukünftig zu erwartenden Veränderungen des Bedarfs seitens der Familien und der Gesellschaft insgesamt gerecht werden können.

#### VII KRIERIEN FÜR DIE BEDARFSPLANUNG

Wenn seit einigen Jahren die "Auswirkungen des Sozialabbaus in Kindergärten und Kindertagesstätten" (vgl. DITTRICH u.a. 1982) bekannt und beklagt sind, wenn in Darstellungen der Bedarfssituation im Bereich außerfamiliärer, öffentlicher Tagesbetreuung von Kindern zwischen 0 und ca. 12 Jahren darauf hingewiesen wird, daß das Platz- und Zeitangebot den in der Reformphase vorgegebenen Richtwerten noch längst nicht entspricht (vgl. z.B. AGJ 1985c) und wenn die Restriktivität der Jugendhilfe für Teile des hier verhandelten Bedarfs bedeutet, daß faktisch keine Chance besteht, sich zu artikulieren oder gar durchzusetzen (vgl. Kap.IV), dann fällt es einigermaßen schwer, Kriterien für die Bedarfsplanung darzustellen, denn (fast) jede wirkliche Berücksichtigung solcher Momente in der Jugendhilfeplanung würde eine Ausweitung des quantitativen und Anhebung des qualitativen Bestands an Plätzen zur Folge haben.

Trotzdem wollen wir einige solche Momente benennen.

Auf einer allgemeinen Ebene von grundsätzlichen Anforderungen müßten die Verantwortlichen in der Jugendhilfe (hier besonders die jeweiligen Jugendämter) ihrem gesetzlich bestimmten Planungsauftrag nachkommen!

Weiterhin müßten die Planungszeiträume überschaubar und so gestaltet sein, daß eine Flexibilität auch für kurzfristige Bedarfsnachfragen und Nachfrageänderungen gegeben ist. Hierfür ist ebenfalls erforderlich eine Flexibilität in bezug auf bereitzustellende Angebotsformen z.B. durch die Möglichkeit der Mehrfachnutzung von Gebäuden oder durch Platzangebote in nicht eigens für die Kinderbetreuung errichteten Häusern unter Berücksichtigung qualitativer Standards. In der Praxis hat sich offenbar ein Planungszeitraum von fünf Jahren bewährt und könnte deshalb als Richtgröße gelten (vgl. Kap. V 2.7.).

Planungsgebiete müssen, wie Planungszeiträume, überschaubar und den dortigen Lebensverhältnissen angepaßt sein. Das reicht von gewachsenen Wohngebieten, die nicht zu zertrennen sind, bis hin zur Kleinräumigkeit, die es erlaubt, daß Kinder gefahrlos ihren Weg auch allein gehen können (vgl. Kap. V 2.5.).

Neben der Flexibilität gibt es eine zweite grundsätzlich zu stellende Anforderung an die Jugendhilfeplanung: TRANSPARENZ. Wir fassen darunter, kurz gesagt, die Darstellung der gesamten Planungsvorgänge von den Erhebungen über die Elternwünsche bezüglich des Angebots bis zur Begründung der schließlich vordringlich umzusetzenden Maßnahmen.

Dazu gehören u.E. vor allem zwei wichtige Voraussetzungen:

1. Es müssen Möglichkeiten der Bedarfsartikulation für Eltern geschaffen werden. Denkbar sind hier
  - die Darstellung aller möglichen Angebotsformen in der

Öffentlichkeit, damit Unwissenheit nicht Nachfrage verhindert

- die Förderung von Initiativen auf Seiten der Eltern, damit potentiell Engagement die materielle Basis erhält
- die Anhebung qualitativer Standards, damit Eltern ihre Kinder ruhigen Gewissens und ihren Ansprüchen entsprechend in Kindertageseinrichtungen geben können
- oder auch die Senkung von Elternbeiträgen, damit hohe finanzielle Belastungen weder auf Kosten der Betreuungsqualität für die Kinder gehen noch Kinder in ungünstigen sozialen Verhältnissen vom Besuch von Tageseinrichtungen ausgeschlossen bleiben.

2. Eine einheitliche, klare Begrifflichkeit muß für die Jugendhilfepläne entwickelt werden und verbindlich Anwendung finden. Dazu gehört die Vermeidung verschiedener Bedeutungen für gleiche Begriffe (vgl. Kap. V 2.1.). Dazu gehört ebenso die Transparenz der Zahlenangaben.

Wir schlagen demzufolge vor,

- Zahlenangaben immer erst absolut zu verwenden,
- relative Zahlen an der Gesamtzahl der Kinder (in der betreffenden Altersgruppe und des Planungsgebietes) zu berechnen und
- Zielwerte der Versorgung bildungs-, familien- und sozialpolitisch zu begründen.

Als dritte und letzte allgemeine Anforderung führen wir die notwendige ZUKUNFTSGRIENTIERTHEIT an (vgl. auch Kap. VI). Die Jugendhilfe muß mehr als bisher aus der reaktiven in eine aktiv gestaltende gesellschaftliche Position gelangen, damit Bedarfslagen, rechtzeitig erkannt, nicht zu Notlagen letztlich für die gesamte Gesellschaft werden.

Bei einer konkreten Berechnung des Bedarfs müßten mindestens folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

1. Einwohnerzahl (in Neubaugebieten z.B. über Flächennutzungspläne prognostiziert) und Bevölkerungsentwicklung (Wanderungsbewegungen, generatives Verhalten)
2. Gesamtzahl der Kinder im Planungsgebiet
3. Erwerbstätigkeit der Eltern als Grundbedarf zum Ausgleich des Betreuungserfordernisses für die Kinder mit konkreten Zahlenangaben
4. Berücksichtigung der familialen Verhältnisse
  - Einzelkinder
  - junge (unterstützungsbedürftige) Eltern und Kinderzahl
  - ...
5. Kinder in 'besonderen Problemlagen'
  - ausländische Kinder
  - behinderte Kinder
  - ...
6. Wohnumfeld/Lebensbedingungen, die einen Ausgleich erforderlich machen
  - Mangel an Spielplätzen
  - Innenstadtlagen
  - eingeschränkte Erfahrungsfelder
  - ...
7. Versorgungsziele und bildungs-, familien- und sozialpolitische Begründungen, auch die Berücksichtigung der tatsächlich zu berechnenden Altersjahrgänge
  - für 0-3 jährige Kinder = 3 Jg.
  - für 3-6 jährige Kinder = 3,5 Jg.
  - für 6-12jährige Kinder = 6 Jg.
 Notwendig ist hier unbedingt eine Abstimmung/Perspektivplanung für die Zeit nach Vollendung des zwölften Lebensjahres.

Qualitativ zu berücksichtigende Aspekte sind vor allem im Kapitel VI diskutiert:

1. Pädagogische Standards
2. Bauliche Standards
3. Öffnungszeiten
4. Grundrichtung der Erziehung der Eltern.

Gibt es für die pädagogischen und baulich-qualitativen Standards mit Sicherheit Möglichkeiten, zu vereinheitlichten Aussagen (für Raumgrößen, Erzieher-Kind-Relation, Außenflächen, Curricula u.v.m.) in der Jugendhilfeplanung zu kommen, so sind die erforderlichen Angebote bezüglich der gewünschten Rahmenöffnungszeiten und der von den Eltern gewünschten Grundrichtung in der Erziehung nur im jeweils speziellen Planungsgebiet herauszufinden. Die Grundrichtung der Erziehung umfaßt hierbei sowohl die gewünschte konfessionelle oder sonstige weltanschauliche Bindung als auch allgeime die prinzipielle Übereinstimmung mit den erzieherischen Leitvorstellungen von Elternhaus und Tageseinrichtung.

Abschließend weisen wir noch auf die grundsätzliche Schwierigkeit der Jugendhilfeplanung hin, einerseits einigermaßen verbindliche Planungsprognosen anzulegen, andererseits kurzfristig auf veränderte Bedarfslagen reagieren zu müssen.

Ein Planungszeitraum von fünf Jahren bedeutet eine relativ kurze Zeitdauer im Vergleich zu anderen Planungsverfahren. Für den Bedarf an Kindertageseinrichtungen, der innerhalb eines Zeitraumes von weniger als einem und maximal drei Jahren artikuliert wird, erscheinen fünf Jahre fast schon zu lang, um kurzfristige Angebote bereitzustellen.

Eine Flexibilisierung im oben beschriebenen Sinne scheint die einzige Möglichkeit, auf die grundsätzlichen Widersprüche zu reagieren.

Anmerkungen

- 1 BERTRAM, H., o.J.; die Zahl bezieht sich auf 1978.
- 2 vgl. hierzu aus der Vielzahl z.B.:  
MÜNDER u.a., 1979  
BLK 1973  
DEUTSCHER BILDUNGSRAT (HRSG.) 1970  
MÖRSBERGER u.a. (HRSG.) 1978  
ZIMMER, J. (HRSG.) 1973
- 3 vgl. zur gesamten Problematik z.B.  
BÖHNISCH, L., 1982 und 1984  
JOUHY, E., 1984  
BLANDOW u.a., 1985  
PROJEKTGRUPPE GANZTAGSEINRICHTUNGEN, 1984
- 4 vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (HRSG.), 1984  
DEININGER, D., 1985  
MARTIN/PETTINGER, 1985
- 5 vgl. z.B. STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN, 1982  
Immerhin beträgt der Anteil der alleinerziehenden Elternteile ca. 10%, in manchen Gebieten erheblich mehr, z.B. in Berlin (West) ca. 20%.
- 6 Grundlagen für den gesamten Abschnitt sind:  
BEZIRKSREGIERUNG WESER-EMS, 1985  
REGIERUNG VON NIEDERBAYERN, 1985  
REGIERUNG VON UNTERFRANKEN, 1985
- 7 Grundlagen für diesen Abschnitt sind:  
STADT STUTTGART, 1973  
LANDESHAUPTSTADT STUTTGART, 1985 a,b,c  
STADT NÜRNBERG, 1977  
STADT NÜRNBERG, 1985  
JUGENDAMT HANAU, 1983
- 8 vgl. aus der Vielzahl z.B.  
COLBERG-SCHRADER/KRUG, 1980  
DER SENATOR FÜR FAMILIE, JUGEND UND SPORT BERLIN, 1980  
KRAPPMANN/WAGNER, 1982  
MINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NW, 1983  
PROJEKTGRUPPE GANZTAGSEINRICHTUNGEN, 1984

Literatur

- ARBEITERWOHLFAHRT BUNDESVERBAND (HRSG.) 1981: Was brauchen unsere Kinder in den ersten drei Lebensjahren? Bonn.
- ARBEITSGEMEINSCHAFT JUGENDHILFE (AGJ) 1981: Probleme der Sozialisation von Kindern unter drei Jahren. Forum Jugendhilfe 1. Bonn
- 1985a: Positionspapier der AGJ zum bedarfsgerechten Angebot familienergänzender Erziehung im Kindergartenalter. Bonn.
  - 1985b: Stellungnahme der AGJ zum Problem der Teilzeitarbeit in Kindertageseinrichtungen. Bonn.
  - 1985c: Arbeitsmarkt und Bedarfssituation im Bereich der sozialpädagogischen Berufe. Bonn.
- BEZIRKSREGIERUNG WESER-EMS 1985: Erhebungsbogen über Krippen, Kindergärten, Horte und Kinderspielkreise. Oldenburg.
- BLANDOW/BRAND/FALTERMEIER 1985: Zur Verschlechterung der Lebenssituation von Familien und deren Auswirkungen auf das Erziehungsklima - Konsequenzen für die soziale Arbeit. In: Nachrichtendienst des DEUTSCHEN VEREINS 11, S.353 ff.
- BÖHNISCH, L. 1982: Der Sozialstaat und seine Pädagogik. Neuwied.
- 1984: "Normalität" - ein Schlüssel zum Verständnis der gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation der Sozialarbeit. In: Neue Praxis 2, S. 108-113.
- BORN U.A. 1985: Berufstätige Mütter: zwischen Arbeitsplatz und Kinderkrippe. Bremen.
- BRIEL, R. 1984: Gesellschaftliche und politische Bestimmungsprozesse im Elementarbereich. In: ZIMMER, J. (Hrsg.) Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Band 6, Erziehung in früher Kindheit. Stuttgart, S. 114-137.
- 1985: Flexibilisierung des Hortangebots: Propädeutische Anmerkungen zu einem 'neuen' Problem der Jugendhilfe. In: Jugendwohl 2.
- BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG (BLK) 1973: Bildungsgesamtplan I & II. Stuttgart.
- BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG UND FORSCHUNGSFÖRDERUNG 1985: Daten für den Elementarbereich 1975-83. Bonn.
- BERTRAM, H. 1985: Zur Situation der Kinder in unserer Gesellschaft. Einige Forschungsnotizen. In: Jugendwohl, Nov. '85, S.399-407.

- COLBERG-SCHRADER/KRUG 1980: Lebensnahes Lernen im Kindergarten. München.
- DER BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (HRSG.) 1980: Eltern und Kindergarten, BMBW-Werkstattberichte 24. Bonn.
- 1985: Pressemitteilung, Förderung hochbegabter Kinder und Jugendlicher, 5.2.1985. Bonn.
- DER BUNDESMINISTER FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT (HRSG.) o.J.: Junge Kinder in Einelternfamilien. Bonn.
- DER SENATOR FÜR FAMILIE, JUGEND UND SPORT 1980: Kindheit in Berlin. Berlin.
- DER SENATOR FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES UND FAMILIE 1981: Bericht über die Situation der Frauen in Berlin. Berlin.
- DER SENATOR FÜR SCHULWESEN, JUGEND UND SPORT 1984: Bericht der Kommission Kindertagesstätten der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugendbehörden "Ausländische Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesstätten". In: Rundschreiben vom 9.10.84. Berlin.
- DER TAGESSPIEGEL vom 22.10.81. Berlin.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DAS HOCHBEGABTE KIND, Regionalgruppe Hannover o.J.: Das Modellprojekt "Hochbegabte Kinder im Vorschulalter" und seine Zielsetzungen. Hannover.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR ERZIEHUNGSWISSENSCHAFT 1985: Resolution der Fachkommission "Pädagogik der frühen Kindheit": Stellungnahme gegen den Abbau universitärer Forschungs- und Lehrkapazitäten sowie Studiengänge im Bereich der Vorschul- und Frühpädagogik. München.
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT (HRSG.) 1970: Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart.
- DEUTSCHER BUNDESTAG 1979: Die Lage der Familien in Deutschland -3. Familienbericht-. Drucksache 8/3121. Bonn.
- 1980: Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe -5. Jugendbericht-. Drucksache 8/3684. Bonn.
- DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE (HRSG.) 1979: Probleme der Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren, MSP 4. Frankfurt.
- DEUTSCHES JUGENDINSTITUT (HRSG.) 1982: Platznachfrage und Aufnahmepraxis in Kindertagesstätten, Projekt-Blatt 12. Projektgruppe Ganztageeinrichtungen. München.
- 1984: Leben und Lernen in der Kindertagesstätte. München.
- DITTRICH/MIEDANER/SCHNEIDER 1982: Auswirkungen des Sozialabbaus im Kindergarten- und Kindertagesstättenbereich. München

- FRAUENKNECHT, B. 1980: Institutionelle Kleinkindbetreuung in der BRD. München.
- FRANKFURTER RUNDSCHAU vom 28.5.85
- HERLTH/SCHLEIMER 1982: Kinder im sozialen Umfeld: außerfamiliale Kontakte von Vorschulkindern. Frankfurt/New York.
- HERZBERG, I. 1981: Quantitativer Ausbau im Elementarbereich. In: v.DERSCHAU (HERSG.): Entwicklungen im Elementarbereich. München.
- HERZBERG/LÜLF 1984: Administrative Rahmenbedingungen und quantitative Entwicklungen im Elementarbereich. In: ZIMMER a.a.O. S. 99-113.
- HÜFNER; K. (HRSG.) 1970: Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum. Stuttgart.
- JOUHY, E. 1984: Technisch-sozialer Wandel heute und sein Einfluß auf Kind und Erziehung. In: LANDESJUGENDAMT HESSEN (HRSG.), Wie wird die Kindertagesstätte der Zukunft aussehen? Wiesbaden.
- JUGENDAMT BREMEN 1982: Merkblatt zur Aufnahme von Kindern im Alter von 0-3 Jahren in Krippen, Tagesgruppen für Kleinstkinder und Eltern-Kind-Gruppen auf öffentliche Kosten. Bremen.
- 1984: Hilfen zur Erziehung für Minderjährige durch Unterbringung in Tagespflegestellen, Eltern-Kind-Gruppen und Krippen, Rundschreiben J7/84 v. 10.5.84. Bremen.
- JUGENDAMT DER STADT HANAU (HRSG.) 1983: Kindertagesstätten-Entwicklungsplan für die Stadt Hanau. Hanau.
- KAUFMANN U.A. 1979: Zur Bestimmung der Verteilungswirkung sozialer Dienste, dargestellt am Beispiel des Kindergartens Bielefeld.
- KRAPPMANN/WAGNER 1982: Erprobungsprogramm im Elementarbereich. Bericht über eine Auswertung von Modellversuchen. Buhl.
- KRÜGER-MÜLLER, H. 1981: Die Familie als primäre Sozialisationsinstanz - Strukturwandel und Funktionsverlust. In: ARBEITERWOHLFAHRT BUNDESVERBAND a.a.O.
- LANDESHAUPSTADT STUTTGART 1985a: Kindergarten und Kindertagesheimversorgung in Stuttgart, Stand 31.12.84. Gemeinderatsdrucksache 264/1985. Stuttgart.
- 1985b: Kindertagesheimversorgung, Infrastatistik 21. Stuttgart.
- 1985c: Kindergartenversorgung, Infrastatistik 22. Stuttgart.
- MARTIN/PETTINGER 1984: Frühkindliche institutionalisierte Sozialisation. In: ZIMMER a.a.O. S. 235ff.
- MIEDANER/SCHNEIDER 1985: Zwischen Bildungsanspruch und Sozialabbau - Das Beispiel der Kindergartenpolitik. In: OLK, O. (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat in der Wende. München.

- MINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN 1983: Arbeitshilfen zur Planung der Arbeit im Kindergarten. Köln.
- MÖRSBERGER/MOSKAL/PFLUG (HRSG.) 1978: Der Kindergarten. Freiburg.
- MÜNDER U.A. 1979: Frankfurter Kommentar zum JWG. Weinheim.
- PESTALOZZI-FRÖBEL-VERBAND U.A. (HRSG.) 1981: Fachtagung Elementarbereich '80. Berlin.
- PROJEKT UMWELT, KIND UND ELEMENTARBEREICH (Fauser, Bargel, Mundt) 1979: Kindergarten und Umwelt. Erfahrungen, Urteile und Forderungen von Eltern in verschiedenen Stadtvierteln. Konstanz.
- REGIERUNG VON NIEDERBAYERN 1985: Bestand und Bedarf an Kindergärten und Kindergartenplätzen im Regierungsbezirk Niederbayern. In: Amtsblatt vom 11.10.85. Landshut.
- REGIERUNG VON UNTERFRANKEN 1985: Kindergartenbedarfsplan für den Regierungsbezirk Unterfranken für die Jahre 1985 und 1986. In: Amtsblatt vom 26.6.85. Würzburg.
- REYER, J. 1979: Kinderkrippe und Familie - Analyse eines geteilten Sozialisationsfeldes. Neue Praxis 1/79.
- SCHINDLER U.A. 1985: Die Lebenssituation von Kindern unter 3 Jahren und ihren Eltern in Bremen: Ergebnisse einer Befragung von mehr als 2.000 Familien. Bremen.
- SCHNEIDER, K. 1983: Notwendigkeit und Aufgaben der Kindertagesstätten-erziehung unter dem Aspekt der sozialen Lebensbedingungen der Familie in der Großstadt. Unveröffentlichtes Referat. München.
- SCHOCK, R. 1984: Krippe. In: ZIMMER a.a.O. S.363ff.
- STADT NÜRNBERG, ARBEITSGRUPPE NÜRNBERG-PLAN (HRSG.) 1977: Rahmenplan Kindergärten/Kinderhorte, Beiträge zum Nürnberg-Plan Reihe F Heft 8. Nürnberg.
- 1985: Rahmenplan Jugendhilfe, Teil: Kindertagesstätten/Kindergärten - Fortschreibung 1985. Nürnberg.
- STADT STUTTGART 1973: Kindergarten-Rahmenplan. Stuttgart.
- STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN (HRSG.) 1982: Berliner Statistik Nr.3/82 Sonderdruck. Berlin.
- SÜBMUTH U.A. 1980: Familienergänzende Tagesbetreuung für 0-3-jährige Kleinkinder - Fallweise deskriptive Erfassung des Bedarfs an familienergänzender Tagesbetreuung für Kleinkinder im Alter von 0-3 Jahren und der institutionellen Situation der Tagesbetreuung. Dortmund.

- VEREIN ZUR FÖRDERUNG DER PÄDAGOGIK DER INFORMATIONSTECHNOLOGIEN 1984: Projekt: Computertechnik im Elementarbereich. Projektdarstellung und Verlaufsplanung. Bonn.
- ZIMMER, J. (HRSG.) 1973: Curriculumentwicklung im Vorschulbereich, Band 1&2. München.
- 1984: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Band 6, Erziehung in früher Kindheit. Stuttgart.