



## **DFV-Positionen zur Kinderbetreuung**

**Erarbeitet vom Bundesfachausschuss IV  
„Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit“  
am 12. Mai 2006**

### **I. Grundsätze**

- Familienpolitik muss Familien Wahlfreiheit geben: Eltern müssen frei darüber entscheiden können, wie sie die Betreuung ihrer Kinder und die Balance zwischen Familien- und Erwerbsleben gestalten wollen. Dies entspricht auch den Vorgaben aus dem Kinderbetreuungsurteil des Bundesverfassungsgericht vom 10. November 1998: Staat und Gesellschaft sind verpflichtet, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. Es muss Eltern möglich sein, ohne berufliche Nachteile zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten oder Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden. Dafür sind vielfältige, wohnortnahe, zeitlich flexible und qualifizierte Betreuungsangebote für Kinder erforderlich. Aber der Ausbau von Betreuungsangeboten ist nicht die einzige wichtige Maßnahme, und er ist kein Allheilmittel. Betreuungsangebote können nur Teil eines familienpolitischen Maßnahmenbündels sein, das eine Betreuung der Kinder in der Familie ebenso ermöglicht wie die Entscheidung für eine außerhäusliche Betreuung. Finanzielle und infrastrukturelle Maßnahmen müssen sich ergänzen – sie dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.
- Betreuungskonzepte für Kinder sind nicht nur eine Funktion der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern eine gesellschaftliche und bildungspolitische Aufgabe aus eigenem Recht. Bei Kinderbetreuungskonzepten müssen das Wohl und die Bedürfnisse des Kindes im Vordergrund stehen – nicht die Bedürfnisse der Wirtschaft. Die Bedürfnisse des Kindes nach familiärer Bindung und Zuwendung, nach Kontakt außerhalb der Familie und zu anderen Kindern

und nach Angeboten der vorschulischen Bildung unterscheiden sich dabei grundlegend nach dem Alter der Kinder.

- Eltern brauchen Zeit für ihre Kinder: Laut Grundgesetz (Art. 6) und laut Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII § 1) sind Erziehung und Betreuung zuvörderst das Recht und die Pflicht der Eltern – dies beinhaltet nicht nur eine finanzielle, sondern auch eine zeitliche Komponente. Familienleben braucht Zeit, Ruhe und Verlässlichkeit. Das gilt nicht nur für das Zusammenleben mit Kindern, sondern auch für die Partnerschaft der Eltern. Eine ehrliche Familienpolitik muss dazu stehen, dass diese Tatsache in einen Interessenkonflikt zu den Flexibilisierungswünschen der Arbeitswelt geraten kann – und einfordern, dass die Wirtschaft sich auch an die Familien anpasst und nicht nur umgekehrt. Deshalb kann und darf es nicht das Ziel der Familienpolitik sein, familienfeindliche Arbeitszeiten zu flankieren, um Eltern zu rund um die Uhr jederzeit verfügbaren Arbeitskräften zu machen. Der Ausbau von Betreuungsangeboten kann deshalb familienorientierte Reformen am Arbeitsmarkt und in den Unternehmen nicht ersetzen, zu denen auch die Förderung eines beruflichen Wiedereinstiegs nach Erziehungsphasen gehören muss.
- Familienpolitik muss die Lebensrealität von Familien mit mehreren Kindern berücksichtigen: Konzepte, die einseitig auf infrastrukturelle Maßnahmen zur Erleichterung von Vollzeiterwerbstätigkeit setzen, blenden die Bedürfnisse von kinderreichen Familien aus. Gerade für sie sind Maßnahmen erforderlich, die eine Familienphase zur Kinderbetreuung in der Familie nicht nur finanziell ermöglichen, sondern auch gesellschaftlich anerkennen.

## **II. Handlungsbedarf**

In den vergangenen Jahren hat sich die Diskussion über Kinderbetreuung stark belebt, vornehmlich unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz sieht vor, dass die Zahl der Krippenplätze und Plätze in der Tagespflege für Kinder im Alter unter drei Jahren auf 230.000 im Jahr 2010 ausgebaut werden soll, um eine Bedarfsdeckung von 20 % zu erreichen. Im Rahmen eines Investitionsprogramms will die Bundesregierung die Schaffung von Ganztagschulen anregen. Ab 2007 soll außerdem das Erziehungsgeld durch ein Elterngeld als einjährige Lohnersatzleistung ersetzt werden.

Trotz dieser Initiativen ist die Realität von echter Wahlfreiheit für Familien und durchdachten Konzepten für die altersgerechte Betreuung von Kindern weit entfernt. Zum einen setzt die Verwirklichung bundesgesetzlicher Quotenregelungen landesgesetzliche Regelungen und

Umsetzungswilligkeit auf Seiten der Kommunen voraus und ist mit der Gefahr verbunden, dass zugunsten der Quotenerfüllung Quantität vor Qualität geht. Zum anderen blendet das Tagesbetreuungsausbaugesetz den wichtigen Kindergartenbereich aus und sieht faktisch sogar Umschichtungen von Ressourcen aus dem Kindergartenbereich vor. Das gravierendste Manko ist jedoch, dass die frühkindliche Betreuung und Förderung der Kinder durch die Eltern im Vergleich zu außerhäuslichen Betreuungsangeboten nicht als gleichwertige Betreuungsform unterstützt wird. Damit fehlt Eltern vor allem in den ersten Lebensjahren ihres Kindes ein wichtiges Stück Wahlfreiheit. Auch das geplante Elterngeld fängt diesen Mangel nicht auf, weil es nach 12 bzw. maximal nach 14 Monaten endet und damit nur ein Drittel der dreijährigen Elternzeit flankiert.

### **III. Altersgerechte Betreuungskonzepte**

Je nach Alter des Kindes und Familienlebensphase benötigen Eltern und Kinder einen unterschiedlichen Mix aus finanziellen Unterstützungsleistungen und Angeboten der Kinderbetreuung:

#### **1. Kleinkindphase (0 bis 3 Jahre)**

Die frühkindliche Pädagogik und die Alltagserfahrung von Eltern zeigen, wie wichtig die ersten Lebensjahre des Kindes für den Aufbau von Bindungsfähigkeit und Vertrauen sind. Die Bedeutung einer sicheren Elternbindung für die Entwicklung des Kindes wird auch durch die moderne Bindungsforschung bestätigt (vgl. z.B. Lieselotte Ahnert: Frühe Bindung: Entstehung und Entwicklung, 2004). Ein zentrales Instrument der Familienpolitik ist daher die dreijährige Elternzeit. Diesem Instrument fehlt inzwischen jedoch eine finanzielle Flankierung. In den ersten Lebensjahren des Kindes muss Familienpolitik deshalb die Familie in die Lage versetzen, die Betreuung ihres Kindes selbst zu leisten.

Das erfordert eine deutliche Aufstockung der finanziellen Unterstützung von Eltern mit Kleinkindern. Und es erfordert eine gewandelte Einstellung des Einzelnen und der Gesellschaft zum Wert der Erziehungsarbeit: Müttern und Vätern in der Erziehungsphase darf nicht das Gefühl vermittelt werden, auf dem gesellschaftlichen und persönlichen Abstellgleis gelandet zu sein.

Um die gleichwertige Unterstützung aller Betreuungsformen – auch der elterlichen Betreuung – sicherzustellen, bietet sich während der ersten drei Lebensjahre des Kindes eine finanzielle Förderung an, die die Familien direkt erreicht und es ihnen ermöglicht, entweder zugunsten der Kinderbetreuung zeitweise auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten oder qualitätsgesicherte

Betreuungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Höhe dieser Leistung muss sich an den staatlichen Kosten für Betreuungsinstitutionen ausrichten – so kostet ein Krippenplatz den Staat beispielsweise durchschnittlich 700 Euro pro Monat. Diese Förderung ist mit dem Elterngeldkonzept verzahnbar und lässt sich nach Kinderzahl zeitlich staffeln: Im Elterngeldjahr kann sie den Mindestsockel für alle Familien darstellen, im zweiten bzw. dritten Lebensjahr des Kindes flankiert sie die Elternzeit.

Als ergänzende Betreuungsangebote, um erwerbstätige Eltern zu unterstützen, aber auch nicht erwerbstätige Eltern – zum Beispiel Familien mit mehreren jüngeren Kindern – im Alltag zu entlasten, sind in dieser Altersstufe familiennahe Betreuungsformen wie die Tagespflege (SGB VIII § 23 f.), d.h. die Betreuung der Kinder durch eine Tagesmutter, besonders geeignet. Das Tagesbetreuungsausbaugesetz bezieht die Tagespflege auch als gleichrangige Betreuungsalternative in sein Ausbaukonzept mit ein. Allerdings darf die Tagespflege dabei nicht als billiger Lückenbüßer zur Erfüllung der Bedarfsquote missbraucht werden, sondern muss in einen verlässlichen rechtlichen Rahmen eingebettet sein und in gesicherter Qualität erbracht werden. Denn in der Praxis hakt es noch immer oft bei der Vermittlung geeigneter und zuverlässiger Tagesmütter. Das gilt nicht zuletzt für die informelle Tagespflege, die insbesondere in den westlichen Bundesländern und außerhalb der Ballungsräume häufiger als die öffentliche, vom Jugendamt vermittelte Tagespflege in Anspruch genommen wird (DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005). Eine Ausweitung der Tagespflege muss daher mit einer verbesserten Vermittlung und Qualifizierung einher gehen und gewährleisten, dass Familien, die eine Tagesmutter suchen und dafür bislang häufig auf den Zufall oder den Aushang am Supermarkt angewiesen sind, fachliche Hilfe und individuelle Beratung erhalten. Ortsansässige Familienverbände könnten hier - bei entsprechender finanzieller Förderung - vor Ort ein Dienstleistungsangebot entwickeln.

## **2. Vorschul- bzw. Kindergartenalter (3 bis 6 Jahre)**

Dem Kindergarten kommt nicht nur für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern vor allem auch als vorschulischem und schulvorbereitendem Bildungsangebot entscheidende Bedeutung zu. Trotz des seit 1996 geltenden gesetzlichen Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz besteht vor diesem Hintergrund im Kindergartenbereich nach wie vor erheblicher Verbesserungsbedarf, der im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes vollständig ausgeblendet wurde.

So beschränkt sich vor allem in den westlichen Bundesländern das rechtsverbindliche Angebot

vielfach auf Halbtagskindergartenplätze mit einem zeitlichen Umfang von vier Stunden vormittags ohne Übermittagsbetreuung und ohne Mittagessen. Um den Bedürfnissen von Eltern gerecht zu werden, die nach der Elternzeit wieder in die Erwerbstätigkeit zurückkehren, muss der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zeitlich von vier auf sechs Stunden täglich ausgedehnt werden und eine Übermittagsbetreuung beinhalten. Die Öffnungszeiten sind in Absprache mit den Eltern bedarfsgerecht festzulegen.

Je nach Bedarf sind darüber hinaus gehend ergänzende Betreuungsangebote erforderlich. Unabhängig vom Bedarf an stärker flexibilisierten Betreuungsangeboten muss aber berücksichtigt werden, dass (zu) lange Aufenthaltszeiten in Kinderbetreuungseinrichtungen, vor allem wenn sie mit einem häufigen Wechsel von Bezugspersonen verbunden sind, für die Kinder mit einem nachweisbar erhöhten Stresspegel einher gehen und stark belastend wirken können. Forderungen nach einer voll flexibilisierten Rund-um-die-Uhr-Betreuung schließt sich der Deutsche Familienverband daher nicht an, weil sie die Gefahr bergen, dass die zeitlichen Bedürfnisse der Familien aus den Unternehmen lediglich ausgelagert werden.

Der Kindergarten erfüllt unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern einen wichtigen bildungspolitischen Auftrag und ist damit weit mehr als ein reines Dienstleistungsangebot für Familien. Dies muss auch bei den Kostenbeiträgen der Eltern berücksichtigt werden. Konsequenterweise muss deshalb schrittweise die bundeseinheitliche Kostenfreiheit für den Kindergartenplatz durchgesetzt werden. Inzwischen haben einzelne Bundesländer und Kommunen damit begonnen, den Kindergartenbesuch im letzten Jahr vor der Einschulung kostenfrei zu stellen. Dabei handelt es sich allerdings nur um – erfreuliche – Einzelinitiativen, während gleichzeitig andernorts die Gebühren spürbar erhöht wurden. Um eine bundeseinheitliche Gebührenfreiheit für alle Kinder zu erreichen, muss sie daher bundesgesetzlich als Teil des Rechtsanspruchs auf den Kindergartenplatz verankert werden.

Die Wahrnehmung verantwortungsvoller Bildungs- und Erziehungsaufgaben im Kindergarten setzt deutliche Verbesserungen der Rahmenbedingungen hinsichtlich Gruppengröße, Personalschlüssel und räumlicher Ausstattung voraus, die über die Minimalerfordernisse der verlässlichen Betreuung weit hinaus gehen. Eine Umschichtung von Finanzmitteln und personellen Ressourcen aus dem Kindergartenbereich zur Erfüllung der Bedarfsquote im Krippenbereich wird daher abgelehnt. Um eine gezielte und individuelle Förderung der Kinder zu ermöglichen, dürfen die Gruppen eine Größe von 15 bis 20 Kindern nicht überschreiten, für die eine verlässliche und kontinuierliche Betreuung durch zwei feste Bezugspersonen garantiert sein muss.

Angesichts der zunehmenden Verschmelzung von Bildungs- und Betreuungszielen im Kindergartenbereich gewinnt die landespolitische Verantwortung an Bedeutung. Dies macht Überlegungen zu Landeszuschüssen bzw. zu einer Refinanzierung durch das Land oder einer gesonderten finanziellen Berücksichtigung der Anzahl der Kinder in einer Kommune im Rahmen des Finanzausgleichs erforderlich, ohne dabei die Kommunen aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

### **3. Grundschulalter (6 bis 10 Jahre):**

Überlegungen zu ergänzenden Betreuungskonzepten für Schulkinder werden derzeit vor allem mit Blick auf die Einführung von Ganztagschulen diskutiert. Im Grundschulbereich birgt dieser Ansatz jedoch die Gefahr, dass bestehende Defizite ausgeblendet werden und nicht genügend zwischen den altersentsprechenden Bedürfnissen der Kinder differenziert wird. So ist jenseits der Ganztagsdebatte nicht einmal die feste Halbtagsgrundschule flächendeckend gesichert – ein Manko, das nicht zuletzt auf den häufigen Ausfall von Unterrichtsstunden zurückzuführen ist. Eltern mit Kindern im Grundschulalter ist dann faktisch sogar eine Halbtags­tätigkeit nicht oder nur mit abenteuerlichen Betreuungsarrangements möglich. Unterrichtsausfall und fehlende zeitliche Verlässlichkeit sind aber auch aus bildungspolitischer Sicht und mit Blick auf eine kontinuierliche Förderung der Kinder bedenklich.

Bundesweit und flächendeckend muss daher als Minimalforderung die zuverlässige Einhaltung der vorgesehenen Unterrichtsstunden garantiert sein. Darauf aufbauend ist die Einführung der festen Halbtags-Grundschule (z.B. von 8 bis 14 Uhr) als bundeseinheitliches und kostenfreies Angebot erforderlich. Grundlage dieses Angebots muss ein gemeinsam mit den Eltern entwickeltes pädagogisches Konzept aus altersentsprechenden Unterrichts- und Freizeitelementen und Mittagsverpflegung sein. Da die Schulferien deutlich länger sind als der Urlaubsanspruch der Eltern, sind außerdem verlässliche Ferienbetreuungsangebote erforderlich, zum Beispiel im Rahmen kommunaler Ferienprogramme.

Darüber hinaus sind auf der Basis kommunaler Bedarfserhebungen Angebote für die nachmittägliche Betreuung notwendig. Auch mit Blick auf die sich abzeichnende Tendenz hin zu einer früheren Einschulung darf die Konzeption dieser Angebote allerdings nicht übersehen, dass es sich in diesem Altersbereich noch immer um kleine Kinder handelt, die vor Überforderung geschützt werden müssen. Gerade für jüngere Grundschul­kinder ist daher ein von der Schule unabhängiger, aber gut erreichbarer Hort, der in einem familiären Rahmen Erholung (auch Erholung von der Schule!), Muße und Raum zum Spielen bietet, im Vergleich zu einer

Ganztagsgrundschule oft die altersgerechtere Betreuungsform. Ganztagsgrundschulen können, je nach den Bedürfnissen und dem Alter des Kindes, nur Teil eines nachmittäglichen Betreuungsangebotes sein, das sicherstellt, dass Eltern zwischen unterschiedlichen Angeboten in Wohnortnähe wählen können.

Auch im Grundschulalter ist außerdem zu bedenken, dass Betreuungsangebote das Wohl der Kinder berücksichtigen müssen und nicht vorrangig zur Flankierung familienfeindlicher Arbeitszeiten eingesetzt werden dürfen. Es muss daher auch offen diskutiert werden, ob familienpolitische Maßnahmen nicht stärker daran ansetzen sollten, Eltern bis zum Ende der Grundschulzeit gute Möglichkeiten der Teilzeitarbeit auch im qualifizierten Bereich zu eröffnen.

#### **4. Weiterführende Schule (ab 10 Jahre bzw. nach der Orientierungsstufe)**

Sichergestellt sein muss auf jeden Fall die Einhaltung der vorgesehenen Unterrichtsstunden und eine verlässliche Schul- bzw. Betreuungszeit bis 14.00 Uhr, während der auch eine Mittagsverpflegung angeboten wird. Darüber hinaus sind in dieser Altersstufe nachmittägliche Betreuungs- und Bildungsangebote in der Schule bzw. Ganztagschulen als freiwilliges Wahlangebot sinnvoll, um Kinder gezielt zu fördern und Eltern die Rückkehr in eine Vollzeitberufstätigkeit zu erleichtern. Allerdings darf es sich dabei nicht um ein bloßes „Verwahrprogramm“ handeln: Damit Ganztagschulen mehr sind als die Auswälzung eines unzureichenden Halbtagsunterrichts auf den Ganzttag, müssen eigenständige Bildungskonzepte entwickelt werden, die Freizeitangebote, Förderelemente und Hausaufgabenbetreuung intelligent verbinden und dabei regionale Partner (Musikschule, Sportvereine etc.) einbeziehen.

In diesem Sinne können Ganztagschulen – über den reinen Betreuungsaspekt hinaus – Kindern zusätzliche Entwicklungschancen geben und Eltern bei der Erziehung unterstützen. Dennoch ist angesichts der derzeitigen Diskussion davor zu warnen, die Ganztagschule als Allheilmittel zur Lösung aller familien- und sozialpolitischen Probleme überzubewerten. So zeigen die Erfahrungen in Ländern mit langer Ganztagschultradition wie beispielsweise Frankreich, dass sich gesellschaftliche Probleme und Verwerfungen allein über die Schulform Ganztagschule nicht lösen lassen.

Berlin, 12.05.2006