

**Prof. Dr. André Habisch**

Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Center for Corporate Citizenship e.V.

## **Familienpolitik in der Bürgergesellschaft**

Die ‚Familienoffensive‘ der Thüringer Landesregierung  
im Sommer 2005

*“The primary obstacles to systemic school reform are not a lack of clever ideas, indifference to education, or a lack of willingness to try new things. The primary obstacles are political in nature; they are rooted in the fact that various groups have distinct interests that often lead them to work against one another in ways that dissipate energies and blunt reform efforts ... Bringing about systemic education reform is like kicking a stone uphill: A swift swing of a strong leg is enough to get it going but keeping it going may call for something else entirely. Our analysis suggests that a necessary, if not fully sufficient condition is the development of local civic capacity ...”*

Stone et al. (2001) 140, 142.

## Inhalt

Vorwort .....	4
1. Situationsanalyse: Was ist die ‚Thüringer Familienoffensive‘? .....	5
1.1. Familienpolitik in Thüringen: Ansätze und Initiativen .....	5
1.2. Die Thüringer Familienoffensive im Kontext der bisherigen Familienpolitik der Landesregierung .....	8
1.3. Was ist die Thüringer Familienoffensive .....	12
i. Eine Neugliederung des Rechtsanspruchs auf Erziehungsgeld .....	12
ii. Das Recht auf einen Kindergartenplatz ab 2 Jahre .....	13
iii. Umstellung der Kindertagesstätten-Finanzierung .....	13
iv. Stärkung der dezentralen Verwaltungsebene (Förderung / Rechtsanspruch)...	15
v. Gründung der Landesstiftung FamilienSinn .....	16
vi. Übergangsfristen .....	16
2. Die Thüringer Familienoffensive im Kontext langfristiger bildungspolitischer Entwicklungstendenzen .....	17
2.1. Theoretische Ansätze: ‚Konsumentensouveränität‘ und Partizipation im Bildungssektor .....	17
2.1.1. Das klassische Argument: Eltern als ‚Konsumenten‘ im Bildungssystem ....	17
2.1.2. Mehr Elternengagement und –identifikation durch Wahlfreiheit: Das Sozialkapitalargument .....	19
2.1.3. Subjektförderung statt Objektförderung: die Argumentation von Katharina Spiess .....	22
2.2. Reformmodelle: Die Familienoffensive im Kontext vergleichbarer Reformen .	26
2.2.1. Österreichische Familienpolitik: Wahlfreiheit durch Kinderbetreuungsgeld .	26
2.2.2. Finnische Familienpolitik: Konsistentes Policy-Mix führt zu hohen Fertilitätsraten .....	29
2.2.3. Norwegen: Das Familiengeld hat keinen Exodus von Frauen aus dem Arbeitsmarkt gebracht .....	31
2.2.4. Parallele Entwicklung: Die Reform des Bayerischen Kindergartenbildungs- und Betreuungsgesetzes .....	32
2.2.5. Schwierigkeiten mit der Kindergarten-Reform in Hamburg .....	35

3. Zur Internen Konsistenz des Zielsystems der Thüringer Familienoffensive .....	39
3.1. Konsistenz als normatives Kriterium .....	39
3.2. Ziele der Einzelmaßnahmen der Thüringer Familienoffensive .....	40
3.2.1. Finanzielle Stabilisierung des Thüringer Erziehungsgeldes .....	40
3.2.2. Kindergartenanspruch ab dem vollendeten 2. Lebensjahr des Kindes .....	42
3.2.3. Umstellung der Kita-Finanzierung .....	43
3.2.4. Stärkung der Kommunalpolitik.....	43
3.2.5. Die Einrichtung der Landesstiftung FamilienSinn .....	44
3.3. Hierarchie der Ziele .....	46
3.4. Exkurs: Die Thüringer Familienoffensive als ,Ordnungspolitik der Gesellschaft' .....	50
4. Fazit: Bewertung der Thüringer Familienoffensive .....	54
4.1. Die wichtigsten Einwände .....	54
4.2. Die Thüringer Familienoffensive – Systemwechsel zu einer Familienpolitik in der Bürgergesellschaft .....	57
4.3. Den Weg zu Ende gehen: Vorschläge zur Flankierung und Umsetzung der Maßnahmen .....	61
4.3.1. Flankierende Maßnahmen I: Hilfen für Einrichtung .....	62
4.3.2. Flankierende Maßnahmen II: Potenzialaufbau bei Landkreisen, Städten und Kommunen .....	62
4.3.3. Flankierende Maßnahmen III: Familienzentren als Clearingstellen vor Ort	63
5. Schlussbemerkungen .....	65
Zitierte und weiterführende Literatur .....	67

## Vorwort

Im Sommer 2005 hat die Thüringer Landesregierung die Thüringer Familienoffensive gestartet, die Umstellungen im Bereich der Finanzierung von Kindertagesstätten umfasst. Die Maßnahmen sind auf z. T. heftigen Widerstand gestoßen – sowohl aus den Reihen der Oppositionsparteien im Thüringer Landtag als auch von Seiten der Wohlfahrtsverbände und der öffentlichen Träger. Die vorliegende Untersuchung, die im August und September 2005 entstanden ist, geht den dabei genannten Einwänden und Argumenten im Einzelnen nach. Gegenstand der Untersuchung ist insbesondere eine Verortung der ‚Thüringer Familienoffensive‘ in Theorie und Praxis der Finanzierung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen im nationalen und internationalen Raum. Dabei standen insbesondere folgende Leitfragen mit Mittelpunkt:

- Stellt die ‚Thüringer Familienoffensive‘ einen Alleingang dar oder gibt es Referenzprojekte mit vergleichbarer Stoßrichtung bzw. Maßnahmengestaltung? Welche Erfahrungen liegen ggf. mit solchen Referenzprojekten vor?
- Stellt die ‚Thüringer Familienoffensive‘ ein Sammelsurium isolierter Einzelmaßnahmen dar oder weist sie ein integriertes Zielsystem auf?
- Stellt die ‚Thüringer Familienoffensive‘ als ganze eher eine Rücknahme bisheriger familienpolitischer Leistungen des Freistaates Thüringen dar oder lässt sie sich als Fortsetzung der Thüringer Familienpolitik begreifen?
- Welche flankierenden Maßnahmen erscheinen notwendig, um zum Erfolg der ‚Thüringer Familienoffensive‘ beizutragen?

Die vorliegende Untersuchung will die aktuellen Diskussionen um die ‚Thüringer Familienoffensive‘ begleiten, nicht ex post reflektieren. Sie ist mithin als notwendigerweise selektiver und stark zusammenfassender Überblick über Entwicklungslinien der theoretischen Diskussionen und praktischen Reformmodelle im elementarpädagogischen Bereich angelegt. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder eine abschließende Beurteilung sämtlicher relevanten Teilaspekte.

Die Untersuchung wäre nicht möglich gewesen ohne die aktive Unterstützung einer Reihe von Personen. Zu Dank verpflichtet bin ich insbesondere meinem Kollegen Jörg Althammer, Prof. für Sozialpolitik an der Universität Bochum, Herrn René Schmidpeter MA, Referent für Familienpolitik im Ministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz der Republik Österreich, Herrn Joachim Unterländer MdL, München, sowie Frau Anette Morhard, Geschäftsführerin des Bildungswerkes der Thüringer Wirtschaft e.V. und Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaft Schule-Wirtschaft. Selbstverständlich gehen inhaltliche Fehler und missverständliche Formulierungen ausschließlich zu meinen Lasten.

Eichstätt, im September 2005

Prof. Dr. André Habisch

## 1. Situationsanalyse: Was ist die ‚Thüringer Familienoffensive‘?

### 1.1. Familienpolitik in Thüringen: Ansätze und Initiativen

Die Situation der Familienpolitik in Thüringen ist traditionell durch ein im Bundesvergleich hohes finanzielles und inhaltliches Engagement geprägt. Explizit und nachdrücklich macht die Thüringer Landesregierung immer wieder deutlich, dass sie Familienpolitik als ihre vorrangige landespolitische Aufgabe betrachtet. So formuliert es Ministerpräsident Dieter Althaus in seiner programmatischen Regierungserklärung vom 09.09.04 als zentrale Aufgabe seiner Landesregierung, „... den Ruf Thüringens als eines der familien- und kinderfreundlichsten Länder in Deutschland weiter auszubauen“.

Niederschlag findet dieser hohe Stellenwert zunächst in der starken Präsenz klassischer Instrumente der Familienpolitik:

- Als eines von vier Bundesländern zahlt die Regierung in Erfurt ein Landeserziehungsgeld. Auch angesichts sehr beschränkter haushaltspolitischer Möglichkeiten - über 50 Prozent des Landeshaushaltes stammt aus Transferzahlung – zahlt das Land Thüringen bisher jeweils 19 Mio. € p.a. für das Landeserziehungsgeld.
- Die Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen ist in Thüringen ebenfalls im Bundesvergleich auf sehr hohem Niveau. Nach dem 30. Lebensmonat des Kindes haben Eltern einen Anspruch auf einen Kindergartenplatz. Das Land bezuschusst den Platz mit nominell 40-50 Prozent der Personalkosten der Kindertageseinrichtungen. Hinzu kommen Sonderzahlungen für freie Träger (rund 21 € pro Platz und Monat) sowie für zusätzliche Erzieherstellen (für behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder). Für die Kinderbetreuung gibt der Freistaat Thüringen im Jahr 2002 124 Mio. € aus – mit jährlichen Steigerungen von ca. 10 Mio €, im Jahr 2005 wird mit Ausgaben von 153 Mio. € gerechnet.
- Die Berichterstattung über die Lebenssituation von Familien hat in Thüringen einen hohen Stellenwert. So hat das Gutachten ‚Familie

und Politik' (Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2002) - des Instituts für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena einen umfassenden Überblick über Lebenslagen von Familien im Land gegeben.

Parallel zu diesen eher traditionellen Instrumenten für die Familien hat die Landesregierung in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe *neuer familienpolitischer Initiativen und Projekte* auf den Weg gebracht, die eher bürgergesellschaftlichen Charakter tragen. Viele dieser Maßnahmen wurden nicht nur durch das Ministerium für Familie und Soziales, sondern darüber hinaus jeweils auch vom Arbeitskreis der Familienorganisationen in Thüringen operativ begleitet:

- Das Projekt *Thüringer Elternakademie* wurde im Jahr 2004 begonnen und hat als Ziel, Eltern- und Familienbildungsangebote Eltern und mit Elternarbeit befassten Lehrern und Erziehern leichter zugänglich zu machen und durch Vernetzung von Bildungsträgern einen Qualifikationsentwicklungsprozeß zu initiieren. So existiert ein Internet-Portal für Eltern- und Familienbildung, dem Interessierte themenbezogene Veranstaltungen für Familien sowie die Namen möglicher Referenten für Familienfragen entnehmen können. Auch Namen und Adressen von Veranstaltern und Organisationen familienpolitischer Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen in Thüringen sind dem Portal zu entnehmen. Es trägt weltanschauungsübergreifend Initiativen und Aktivitäten mit thematischen Bezügen zur Familie zusammen. Die Thüringer Elternakademie ist dabei eine Plattform für die Bürgergesellschaft und erleichtert lokale Aktivitäten.
- Das *Landesbündnis für Familie* hat sich am 16. September 2003 konstituiert. Alle interessierten und gesellschaftlich relevanten Kräfte, Vereinigungen und Institutionen waren aufgerufen, im Rahmen dieses Bündnisses enger zu kooperieren und Familienpolitik gemeinsam zu gestalten. Ziel ist es, Initiativen, Maßnahmen und Aktionen zu bündeln bzw. zu vernetzen.

- Unter dem Motto „Familie trägt ...“ hat die Landesregierung am 8. Mai 2004 den ersten Landesfamiliientag in Thüringen organisiert. Dieser bot sowohl eine Messe für Angebote rund um die Familie als auch Diskussionsrunden und eine Fachtagung zu den Chancen einer innovativen Familienpolitik.
- Im Jahr 2002 wurde ein Wettbewerb durchgeführt, das das familienfreundlichste Hotel und die familienfreundlichste Gaststätte in Thüringen prämiert hat. Der Wettbewerb hat zum Nachdenken über Verbesserungen in diesem Bereich und zur Entwicklung eines Qualitätsstandards geführt und die Gaststätten und Hotels für die Thematik sensibilisiert.
- Die kommunalisierte Auszahlung des Erziehungsgeldes durch die Jugendämter sollte einen besseren Kontakt zwischen Eltern und Kommunen sowie insbesondere den Jugendämtern herstellen. Um die kommunale Handlungsebene der Familienpolitik weiter zu stärken, hat die Landesregierung Familienberatungsdienste, Familienzentren und Familienerholungsmaßnahmen in den zurückliegenden Jahren auf eine neue Finanzierungsbasis gestellt.
- Lokale Bündnisse für Familie werden seit 2004 in Thüringen umgesetzt. Ein Lokales Bündnis für Familie ist der Zusammenschluss verschiedener sozialer, wirtschaftlicher, politischer und bürgerschaftlicher Akteure mit dem Ziel, eine Verbesserung der Lebenssituation von Familien zu erreichen. In den lokalen Bündnissen für Familien treten lokale bzw. regionale Gebietskörperschaften sowie möglichst viele gesellschaftliche Kräfte und familiennahe Initiativen und Gremien einer Region zu einem strukturierten und ergebnisorientierten Gesprächs- und Arbeitsprozess zusammen. Angestrebt ist ein ergebnisorientierter Prozess mit dem festen Willen zur Verbesserung der Lebenssituation von Familien. Der Kreis der herkömmlichen Verantwortlichen soll hierzu ausdrücklich um die Bereiche Wirtschaft, Kultur, Soziales, Bildung, Kirchen und Verwaltung erweitert werden. Bis heute haben sich in Thüringen bereits zahlreiche Netzwerke für Familien konstituiert. Die lokalen Bündnisse verstehen sich dabei nicht primär als ‚Politik für Familien‘, sondern auch als

„Politik mit Familien“: „Die aktive Beteiligung der Familien (bürgerschaftlich) in der Bündnisarbeit wird in Thüringen als unbedingt notwendig - im Sinne einer effektiven und bedürfnisorientierten Arbeit – angestrebt.“

## **1.2. Die Thüringer Familienoffensive im Kontext der bisherigen Familienpolitik der Landesregierung**

Die Thüringer Familienoffensive ist also im Kontext eines langjährigen und vielfältigen familienpolitischen Engagements der Landesregierung zu verstehen. Von diesem Hintergrund her bestimmt sich ihr Stellenwert. Doch in welchem Verhältnis steht die Familienoffensive zur bisherigen Thüringer Familienpolitik? Zwei Interpretationen werden hier vorgetragen:

- a) Kritik der Familienoffensive als Rückschritt hinter das bisher erreichte Niveau der Familienpolitik durch Gewerkschaft und Opposition

Die *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft*<sup>1</sup> wertet die Familienoffensive als ‚Familienspargesetz‘ und als ‚Angriff auf die Familien‘. Aus dieser Perspektive werden die familienpolitischen Leistungen durch die Familienoffensive teilweise zurück geschraubt. Die Familienoffensive bringt also in dieser Lesart einen Rückfall hinter das bisher erreichte Niveau familienpolitischer Leistungen bzw. eine teilweise Aufgabe dieser Aktivitäten aufgrund von Finanzierungsproblemen.

Dieser Wertung schließt sich auch die *PDS – Fraktion im Thüringer Landtag* an. So formuliert die PDS-Familienpolitikerin und stellvertretende Fraktionsvorsitzende *Margit Jung*<sup>2</sup>: „Der Ministerpräsident sollte Klartext reden, unter dem Etikett der Familienförderung findet nichts anderes statt als der Rückzug des Staates aus der Verantwortung für die frühkindliche Bildung

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Dr. Michaela Rissmann, Die Thüringer Familienoffensive ist eine Mogelpackung. Pressemeldung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft vom 12.05.05

<sup>2</sup> Vgl. dazu Pressemeldung vom 12.07.05: Das ist ein Familien- und Kinderbetreuungsspargesetz.

und Erziehung". In einer Pressemeldung vom 06.07.05 kritisiert Frau Jung die Offensive auch als wirtschaftspolitisch falsch; denn mit dem Abbau der Leistungen für die Kinderbetreuung begeben sich der Freistaat eines wichtigen Standortvorteils für Investoren.

Die *SPD-Abgeordnete Birgit Pelke* kritisierte dagegen die soziale Unausgewogenheit der Maßnahmen<sup>3</sup>. Sie kritisierte generell, dass Familien, die unter schwierigen sozialen Bedingungen lebten, in dem Gesetzeswerk kaum Beachtung fänden. In diesem Sinne fordert auch die SPD-Fraktion in einem am 26.05.05 in den Thüringer Landtag eingebrachten Antrag „das bisherige finanzielle Fördervolumen für Kindertageseinrichtungen mindestens auf der Höhe des Haushalt-Ist 2004 als jährliche trägerbezogene Förderung für den beabsichtigten Doppelhaushalt 2006/2007 aufrechtzuerhalten; das schließt investive Förderung und Leistungen zur Umsetzung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) ein“. Noch deutlichere Worte hatte Frau Pelke noch im Mai angeschlagen. So hieß es in einer Pressemeldung vom 12.05.05: „Dieses Gesetz als Bestandteil eines der größten Familienvorhaben in der Bundesrepublik zu bezeichnen, so Sozialminister Zeh, ist purer Hohn. Hier zeigt die CDU-Landesregierung ihr wahres Gesicht ... Leidtragende der Kürzungen seien Kinder, Eltern, Träger von Kindertagesstätten und die Kommunen im Freistaat ... Die bewährte Thüringer Struktur der Betreuung von Kindern in Tagesstätten und Schulhorten wird Stück für Stück demontiert.“

Als Rückschritt hinter bewährte Standards der Thüringer Familienpolitik bewertet auch der *Thüringer Landkreistag* die ‚Familienoffensive‘. So heißt es in einer Presseerklärung vom 01.07.05 (‚Erfurter Erklärung der Landrätinnen und Landräte zur Politik der Landesregierung‘): ‚Mit Nachdruck fordern die Landrätinnen und Landräte die Landesregierung auf, das Projekt „Thüringer Familienoffensive“ zurückzunehmen. Die Grundlage des Projektes, die Finanzierung, ist nämlich unseriös. Es widerspricht einer sachgerechten Finanzpolitik, die Standards für das Kindergartenwesen anzuheben, indem der Rechtsanspruch auf das 2. Lebensjahr vorverlegt wird, gleichzeitig jedoch die

---

<sup>3</sup> Vgl. Pressemeldung der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag vom 22.07.05.

staatlichen Fördermittel zu halbieren. Mit der Halbierung würde das Thüringer Kindergartensystem praktisch kollabieren. Selbst wenn man moderate Anhebungen der Elternbeiträge heranziehen wollte, können die staatlichen Kürzungen nicht annähernd aufgefangen werden. Die Folgen davon sind: Schließung von Kindergärten, Abmeldungen von Kindern durch die Eltern, Entlassungen und erheblich höhere Belastungen der Städte, Gemeinden und Kreise. Damit rückt ein pädagogischer Ansatz in weite Ferne, der Kinder in Kindergärten auf die Schule vorbereiten soll.“ Als Gefährdung des Bestehenden wertet der Landkreistag auch jene Maßnahmen, die als Stärkung der Familien gemeint sind: „Die Landrätinnen und Landräte bitten die Landesregierung zu überdenken, ob im Hinblick auf die dramatische Finanzlage des Landes die Anhebung von Standards und die Einführung eines Erziehungsgeldes für Eltern der zweijährigen Kinder verantwortbar ist. Ebenso bitten sie zu überdenken, ob die dramatische Finanzlage es tatsächlich zulässt, Finanzmittel nach den jeweiligen Geburten pauschal über das Land zu verteilen anstelle sie auf die Aufgabe zu konzentrieren“.

Die *Liga der Freien Wohlfahrtspflege* kritisiert naturgemäß insbesondere die finanzielle Unsicherheit der Kindergärten und Kindertageseinrichtungen – wie auch die Evangelische Kirche in Thüringen<sup>4</sup>. Die Wohlfahrtsverbände<sup>5</sup> sprechen von einem ‚gefährlichen Spiel von Versuch und Irrtum‘: „Der ökonomische Druck in vielen Familien wird dazu führen, dass die 150 Euro Erziehungsgeld nicht verwendet werden, um das Kind in eine Einrichtung schicken.“ Dies führe dazu, dass die Kinder von gleichen Bildungschancen ausgeschlossen werden. Kindergärten fehlte - vor allem in ländlichen Regionen - die Planungssicherheit. Es wächst die Gefahr, dass Einrichtungen geschlossen werden müssen. Die Wohlfahrtsverbände fordern weitergehende finanzielle Leistungen des Landes, um Beitragserhöhungen oder Qualitätssenkungen der Kindertageseinrichtungen zu vermeiden. Kritisiert wird auch die geplante Stiftung „FamilienSinn“. Daher fordern die Träger eine zeitliche Verschiebung des Gesetzes.

---

<sup>4</sup> Pressemeldung vom 20.06.05.

<sup>5</sup> Pressemeldung vom 25.08.05.

b) Legitimation der Familienoffensive als Durchbruch zu einer kindbezogenen Familienpolitik durch die Thüringer Landesregierung

Dieser Einschätzung steht die Absicht und Wahrnehmung der Thüringer Familienoffensive durch die Landesregierung deutlich entgegen. Die Landesregierung beansprucht, mit den Maßnahmen das bisherige starke familienpolitische Engagement nicht zurück zu nehmen, sondern fortzusetzen. Das Wort von der ‚Offensive‘ ist in diesem Sinne offensichtlich ernst gemeint.

Eine solche diametral gegensätzliche Einschätzung eines Maßnahmenbündels in der politischen Diskussion wie auch in der Öffentlichkeit ist in der Tat bemerkenswert. Generell gilt: Die politische Einschätzung einer Maßnahme mag unterschiedlich sein – etwa wenn man eine Sparmaßnahme als Sozialabbau kritisiert oder als notwendige Anpassung an sinkende Einnahmen oder als Leistung zur Konsolidierung des Haushaltes begrüßt. Aber in diesem üblichen Fall sind sich doch beide Parteien prinzipiell über das eigentliche Ziel der Maßnahme einig, auch wenn sie den zugrunde liegenden Wertkonflikt (z. B. solide Finanzen versus Hilfsleistungen an Bedürftige) unterschiedlich verarbeiten. Im Falle der Thüringer Familienoffensive gehen aber die Einschätzungen *schon hinsichtlich des Zieles der Maßnahme* auseinander. Während die Landesregierung sie als familienpolitischen Fortschritt sieht, kritisieren Opposition, Landkreistag und Trägerverbände eine solche Wahrnehmung als Heuchelei.

Dies weist darauf hin, dass es sich hier nicht nur um eine Auseinandersetzung auf derselben Argumentationsebene handelt. In einem homogenen argumentativen Gesamtrahmen würde sich die Stoßrichtung einer Reform relativ eindeutig und im Konsens ausfindig machen lassen. Im vorliegenden Fall aber sind Kritik und Verteidigung auf unterschiedlichen Argumentationsebenen angesiedelt. Während die Landesregierung einen Systemwechsel anvisiert, bewerten Opposition und Verbände die Maßnahmen im Kontext des bestehenden Systems. Insbesondere setzt sich die Kritik nicht mit den veränderten Zielvorstellungen der Reform auseinander; sie bewertet die Maßnahmen primär nach den dafür eingesetzten Haushaltsmitteln. Damit beharrt sie auf einem Konzept staatlicher Familienpolitik, das die Landesoffensive gerade zu überwinden beansprucht. In diesen

Kommunikationsdefiziten – seien sie ehrlich oder nur vorgeschoben - liegt ein Teil der Schärfe der Diskussion begründet. Wo gegenwärtig eine Diskussion über Haushaltsmittel geführt wird, da müsste diskutiert werden, welche Chancen und Risiken der Übergang zu mehr Selbstverantwortung von Eltern, Trägereinrichtungen und Kommunalpolitik mit sich bringt und welche flankierenden Maßnahmen notwendig sind, damit ein solcher Übergang gelingen kann. Dies ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Dazu ist allerdings zunächst zu rekapitulieren, was genau mit der Thüringer Familienoffensive gemeint ist.

### **1.3. Was ist die Thüringer Familienoffensive?**

Die Familienoffensive umfasst ein Bündel von familienpolitischen Maßnahmen; im Einzelnen sind dies:

#### **i. Eine Neugliederung des Rechtsanspruchs auf Erziehungsgeld**

Die Familienoffensive bringt zunächst Veränderungen im Bereich der Anspruchsgrundlagen und der Höhe des Landeserziehungsgeldes.

Das bisherige Thüringer Landeserziehungsgeld berechnete sich über 6 Monate lang (nach dem Ablauf des Bezugs des Bundeserziehungsgeldes) – also vom 24.-30 Lebensmonat des Kindes - zu einer Geldleistung aus Landesmitteln. Da der Anspruch einkommensabhängig variiert (in Abhängigkeit von den Kriterien des Bundeserziehungsgeldes), Einkommensgrenzen und Betrag aber in den letzten Jahren ständig gesenkt wurden, hat von ursprünglich 95 Prozent der Thüringer Eltern heute nur noch etwa jede zweite Thüringer Familie einen Anspruch auf das volle Erziehungsgeld (im besten Fall 1800 €).

Das Thüringer Erziehungsgeld wird demgegenüber im gesamten dritten Lebensjahr des Kindes – also prinzipiell über 12 Monate hinweg – gezahlt. Es ist in der Höhe unabhängig vom Bundeserziehungsgeld auf 150 € pro Monat festgelegt und richtet sich an alle Thüringer Familien. Dabei besteht ein Mindestanspruch auf die gleiche

Leistung wie beim alten Landeserziehungsgeld. Alle Eltern mit Kindern zwischen 2 und 3 Jahren bekommen also das Thüringer Erziehungsgeld – mindestens 1800,- € - im dritten Lebensjahr des Kindes.

Das Thüringer Erziehungsgeld wird mit wachsender Kinderzahl progressiv gezahlt – und unterscheidet sich damit entsprechend dem französischen Modell vom alten Bundeserziehungsgeld. Progressive Zahlungen (200 € für das 2. Kind, 250 € für das dritte Kind, 300 € für das 4. und jedes weitere Kind monatlich) werden mit dem sinkenden Pro-Kopf-Einkommen einer Familie bei steigender Kinderzahl begründet; faktisch läge hier ein bevölkerungspolitischer Anreiz, der aber auf der Grundlage einer lediglich einjährigen Bezugsdauer kaum seine Kraft zu entfalten vermag. Weitere bundespolitische Veränderungen der Familienleistungen wären dazu notwendig.

Neu ist, dass das Thüringer Erziehungsgeld zur Finanzierung des Kindergartenplatzes beiträgt, wenn die Eltern ihr Kind in einer Kindertageseinrichtung anmelden. Die Eltern erhalten das Geld direkt vom örtlichen Träger der Jugendhilfe.

## **ii. Das Recht auf einen Kindergartenplatz ab 2 Jahre**

Die Thüringer Landesregierung gewährt einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nicht erst – wie bundeseinheitlich geregelt – nach dem 3., sondern bereits nach dem 2. Lebensjahr. Dies wird als wichtiger Schritt in Richtung auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf als bedürfnisgerecht angesehen.

## **iii. Umstellung der Kindertagesstätten-Finanzierung**

Der zentrale und am kontroversesten diskutierte Punkt der ‚Familienoffensive‘ ist die Umstellung der Kindergartenfinanzierung. Denn die bisherige Regelung, anerkannten Kindergärten und Kindertageseinrichtungen einen festen Satz (nominell 40-50 Prozent) ihrer Kosten zu erstatten, wird mit der Thüringer Familienoffensive umgestellt auf eine kindbezogene Förderung.

In Thüringen gibt es derzeit jährlich rund 17.000 Geburten p.a. Bezüglich der Kapazitäten und Auslastung der Kinderbetreuungs-Einrichtungen liegen unterschiedliche Angaben vor. Das Landesamt für Statistik geht für 2002 nach einer von ihm durchgeführten Erhebung bei den Einrichtungen von ca. 84 000 bestehenden Plätzen aus (Stand: 31.12. 2002). Gemäß einer anderen Untersuchung des Landesamtes (30.05.05) besuchten jedoch laut Mikrozensus im März 2004 nur rund 64 000 Kinder unterhalb des Schuleintrittsalters eine Kindertageseinrichtung, was auf erhebliche Überkapazitäten schließen lässt. In einzelnen Gemeinden hat das Landesamt in der erstgenannten Untersuchung bis zu 30 Prozent mehr Plätze als Kinder ermittelt. Die Kosten betragen durchschnittlich zwischen unter 230 € und über 620 € inklusive Personal- und Sachmittel. Eine Umfrage des Gemeinde- und Städtebundes hat 438 € als Durchschnittskosten pro Platz und Monat ermittelt.

Die (alte) Förderung der Einrichtungen durch das Land Thüringen erfolgt auf der Grundlage eines Bedarfsplanes für jedes Kindergartenjahr, den das Landesjugendamt erstellt. Dieser Bedarfsplan weist als höchsten Bedarf 79 000 Plätze im Jahr aus, wobei es zu starken Schwankungen zwischen September (nur ca. 70 000) und Juni kommt. Bei Schuljahresbeginn ist die Kinderzahl in den Kindertagesstätten am geringsten und am Ende des Kita-Jahres am höchsten. Bei der Förderung findet prinzipiell keine Unterscheidung bezüglich der zeitlichen Inanspruchnahme statt.

Thüringen ist bundesweit an der Spitze bei der Kita-Platz/Kinder-Relation. 15-20 Kinder in einer Gruppe haben einen Anspruch auf 1,6 erwachsene Fachkräfte. Das Land Thüringen gibt jährlich 124 Mio. € (2002) dafür aus – mit stark steigender Tendenz. Verschiedene Zusatzfaktoren haben darüber hinaus zu jährlichen Kostensteigerungen geführt. Diese resultieren aus der anteilig zu gewährleistenden Personalkostenfinanzierung, die Tarifierhöhungen einschließt sowie an einer zunehmenden Anzahl von Einrichtungen in freier Trägerschaft, die der Gesetzgeber mit einem zusätzlichen Sachkostenzuschuss bedient. Auch die in den zurückliegenden Jahren sich stabilisierte Geburtenrate hat diesbezüglich Auswirkungen. Schließlich werden bei integrativen Gruppen mit Behinderten oder von Behinderung gefährdeten Kindern zusätzliche Personalkapazitäten bewilligt. Alle diese kostensteigernden Elemente führen zu Mehrbelastungen im Landeshaushalt von jeweils ca. 10 Mio. € jährlich. Gleichzeitig weisen aber qualitative

Untersuchungen verschiedener Thüringer Universitäten darauf hin, dass trotz dieser hohen Ausgaben Qualitätsprobleme an Thüringer Kindergärten insbesondere hinsichtlich einer defizitären frühkindlichen Erziehung feststellbar sind. Dies berührt sich mit Untersuchungsergebnissen der OECD, die für den Elementarbereich in Deutschland eine im internationalen Vergleich schlechte Betreuungsrelation eruiert haben. Sparzwänge aufgrund wachsender Haushaltsprobleme würden hier eher noch zur Verschärfung bestehender Qualitätsprobleme der Betreuung und einer Vernachlässigung der Bildungsaufgabe von Kindertageseinrichtungen führen. Zudem stellen die widersprüchlichen Zahlen zu Bedarf und Kapazitäten eine Planung in Frage.

Die neue Förderung wird mehrstufig realisiert. Das Land zahlt nicht mehr direkt an die Einrichtungen und Träger einen prozentualen Personalkostenzuschuss. Vielmehr werden die Eltern im dritten Lebensjahr des Kindes direkt mit dem Thüringer Erziehungsgeld ausgestattet; die Landkreise erhalten eine Kinderpauschale nach der Zahl der 3 – 6,5 jährigen Kinder in ihrem Gebiet. Weiterhin zahlt das Land eine Infrastrukturpauschale in Höhe von 1000 € pro Neugeborenem an den Landkreis für Investitionen in Kindergärten, Familienzentren, Spielplätze etc.: Diese kommunale Infrastrukturpauschale addiert sich auf weitere 17 Mio. € pro Jahr.

Die Eltern können ihre Einnahmen aus dem Thüringer Erziehungsgeld

- selbst behalten und die Betreuung ihrer Kinder privat übernehmen;
- an einen Kindergarten ihrer Wahl weiterleiten (bis zur Höhe von 150 € pro Kind und Monat)
- in eine Tagespflege ihrer Kinder geben.

#### **iv. Stärkung der dezentralen Verwaltungsebene (Förderung / Rechtsanspruch)**

Insbesondere durch die Zahlungen des Landes (Infrastrukturpauschale und pro – Kopf - Förderung) gewinnt die dezentrale Verwaltungsebene eine wachsende Bedeutung in der Organisation der Kinderbetreuung. Den Landkreisen obliegt es sicherzustellen, dass der Bildungsplan, der entsprechend der neueren Diskussion die

Lebensjahre von 2-16 umfasst, in den Einrichtungen eingehalten wird. Die Förderung, die sie dabei vom Land erhält wird wesentlich transparenter und in der Höhe berechenbarer werden.

#### **v. Gründung der Landesstiftung FamilienSinn**

Begleitet wird die Umstrukturierung durch die Gründung einer Landesstiftung ‚FamilienSinn‘. Aufgabe dieser Stiftung, deren Kapitalstock mit Mitteln aus dem Landeshaushalt ausgestattet werden soll, sind Angebote der Familienbildung und Familienhilfe, wie u.a. die allgemeine Schwangerenberatung.

Durch die Maßnahmen der Stiftung soll dem Charakter der Familienpolitik als Querschnittsaufgabe Rechnung getragen werden. Sie wird eine vom Landeshaushalt unabhängige Finanzierung von Maßnahmen der Familienbildung und Familienhilfe ermöglichen, die nicht mehr ‚nach Kassenlage‘ Solidarität mit den Familien rationiert. Zudem ist die Landesstiftung auf weitere private Zustiftungen hin angelegt. Projektbezogen sollen zusätzliche Sponsoren akquiriert werden.

#### **vi. Übergangsfristen**

Um den Einrichtungen Gelegenheit zu geben, sich auf die neuen Bedingungen einzustellen, gewährt das Land eine Übergangsfrist von 6 Monaten zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen und bis zum 31.07.2008 zur Fortführung der Finanzierung für die zusätzlichen Fachkräfte wegen der Strukturumstellung.

## **2. Die Thüringer Familienoffensive im Kontext langfristiger bildungspolitischer Entwicklungstendenzen**

### **2.1. Theoretische Ansätze: ‚Konsumentensouveränität‘ und Partizipation im Bildungssektor**

#### **2.1.1. Das klassische Argument: Eltern als ‚Konsumenten‘ im Bildungssystem**

Der Systemwechsel, den die Thüringer Familienoffensive im Hinblick auf die Finanzierung von Kindergarteneinrichtungen vornimmt, ist vorbereitet durch eine Vielzahl theoretischer Diskussionen und praktischer Reformmodelle des Bildungssystems in anderen Regionen und Nationen. Dabei ist insbesondere im Hinblick auf die Reform des Bildungssystems diskutiert worden.

Der liberale Ökonom und Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Milton Friedman stellt einen Klassiker der Diskussion um eine liberale Reformen im Bildungswesen dar; seinen Kritikern gilt er als Extrembeispiel liberalistischer Ideologie. Mit der Chicago-Schule der Ökonomie ging Friedman von der prinzipiellen Überlegenheit von Marktlösungen gegenüber bürokratischen Organisationsformen aus. Märkte vermögen wirtschaftliche Produktivkräfte besser und sachgerechter zu entfalten als die Zentralverwaltungswirtschaft sozialistischer Prägung. Indem sich der Staat in einer marktwirtschaftlichen Ordnung darauf beschränkt, Rahmenbedingungen eines freien Warenaustauschs (wie z.B. Chancengleichheit) zu garantieren, vermag er die Bedürfnisse seiner Bürgerinnen und Bürger besser zu befriedigen. Denn diese können ihre wirtschaftlichen Dispositionen entlang ihren spezifischen Bedürfnisse und Pläne autonom treffen. Sie sehen sich nicht bestimmten inhaltlichen Vorgaben politischer oder administrativer Mächte, sondern lediglich dem Gefüge von Kostenverhältnissen auf Märkten gegenüber. Individuelle Entscheidungsfreiheit ist ‚produktiv‘ in Bezug auf das Gemeinwohl, weil sie entsprechendes Engagement und Verantwortungsbewusstsein der ‚Wirtschaftssubjekte‘ hervorbringt. Dagegen ist eine Zentralverwaltungswirtschaft durch Verschwendung subventionierter Waren, künstliche Verknappung nicht subventionierter Waren und eine Entmündigung des Konsumenten gekennzeichnet.

M. Friedman versuchte, diese Erkenntnis über den Bereich des wirtschaftlichen Warenaustausches hinaus auch auf andere gesellschaftliche Bereiche zu übertragen. In dieser Perspektive hat Friedman bereits in den 50er und 60er Jahren Reformvorschläge des nationalen Bildungssystems der USA im Sinne der Einrichtung eines Marktes für Bildungsleistungen gemacht. Das hergebrachte System der Bildungsfinanzierung stellt eine Objektfinanzierung dar. Der Staat als Fiskus richtet Schulen ein, ernennt Direktoren und Lehrer und bildet neue aus, kontrolliert und steuert das Bildungssystem über Kultus- und Wissenschaftsministerien. Die Finanzierung der Schulen erfolgt aus Steuergeldern. Eltern sind angehalten, ihre Kinder in die staatlichen Schulen zu bringen (Schulpflicht). Alternative Schulformen durch Private stellen demgegenüber meist eine Ausnahme dar.

Demgegenüber schlägt Friedman vor, dass der Staat nicht mehr selbst aktiv Bildungseinrichtungen betreibt oder pauschal bezuschusst. Vielmehr sollten Eltern mit ‚Bildungszertifikaten‘ (‚Vouchers‘) ausgestattet werden. Diese können von den Eltern bei einem Schulträger ihrer Wahl eingelöst werden. Die Gründung und der Betrieb von Schulen wird privaten Unternehmern überlassen, die gewinnorientiert handeln und sich lediglich an bestimmten staatlichen Rahmenvorgaben orientieren müssen. Sie können die von den Eltern erworbenen Beschulungszertifikate bei staatlichen Institutionen einlösen und so ihren Schulbetrieb (und darüber hinaus anfallende Profite) finanzieren. Durch diese Konstruktion entsteht Wettbewerb unter den Schulträgern. Sie sind nicht mehr von Politik und Verwaltung und deren Vorgaben abhängig. Vielmehr sind sie im Kontext des neuen Systems gehalten, sich an den Wünschen und Interessen von Eltern und Kindern als ‚Kunden‘ zu orientieren. Der Wettbewerbsmechanismus übt dabei massive Leistungsanreize auf Anbieter von Bildungsleistungen aus, an der ständigen Verbesserung ihres Angebotes zu arbeiten. Schulanbieter, die dazu nicht in der Lage sind, werden weniger Kinder anziehen, eine geringere Zahl von Beschulungszertifikaten erwerben und langfristig ihre Schule schließen müssen. Erfolgreiche ‚Schulunternehmer‘ können demgegenüber ihre Einnahmen nutzen, um ihr Angebot qualitativ oder quantitativ auszuweiten.

Das Schulmodell von Friedman ist traditionell sehr kontrovers diskutiert worden. Insbesondere wurde dabei kritisiert, dass die Qualitätsanforderungen der Eltern und Kinder womöglich nicht mit den Bildungsanforderungen des Arbeitsmarktes übereinstimmen könnten. Eine spezialisierte Kultusbürokratie und hoheitliche Schulaufsicht sei besser in der Lage, Bildungsinhalte und Rahmenbedingungen festzulegen als das anonyme Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Zudem wurde befürchtet, das Profitinteresse eines privaten Schulmanagements werde auf Kosten der Qualität des Unterrichts gehen und zur Erosion von Leistungsstandards führen. Erziehung und Bildung erscheint als ‚besonderes Gut‘, das sich der Logik einer Allokation durch Marktmechanismen verschließt. Die Schließung ‚erfolgreicher‘ Schulen, die in der Logik des Marktsystems liegt, widerspricht den Bedürfnissen der Kinder nach Kontinuität.

Die scharfe Kritik des Friedman-Modells hat die Umsetzung der Konzeption eines ‚Marktes für Bildungsleistungen‘ lange verhindert. Erst in den 80er Jahren ist es zur Realisation entsprechender Modelle gekommen – und zwar insbesondere in innerstädtischen Regionen der USA. Dort in den ‚black inner cities‘ hatte das bestehende System kommunaler Schulen ganz offensichtlich versagt und die Beschulungsleistungen waren deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben (hohe Schulabbrecherraten, Exzesse von Kriminalität, Gewalt und Drogenkonsum in den Schulen, niedrigstes Leistungsniveau von Absolventinnen und Absolventen).

### **2.1.2. Mehr Elternengagement und –identifikation durch Wahlfreiheit:**

#### **Das Sozialkapitalargument**

Auf diesem Hintergrund ist es in einem Bezirk der New Yorker Innenstadt zur Einführung eines modifizierten Systems von Beschulungsrechten gekommen. Eltern – meist Angehörige der ethnischen und sozial deklassierten Minderheit, die mehrheitlich die Innenstadtbezirke der USA besiedelt – wurden mit Beschulungsrechten ausgestattet, Lehrer konnten die bestehenden Schulen verlassen und sich mit neuen Angeboten an die Eltern richten. Schulen wurde ein Spielraum eigener Schwerpunktsetzung eingeräumt. Lehrer stellen Eltern ihre Konzepte vor und werben um ihre Beschulungszertifikate. Sie sind für ihren eigenen

Erfolg darauf angewiesen, Eltern zu überzeugen und sich an ihren Bedürfnissen zu orientieren.

Die Erfolge dieses Systemwechsels waren sehr ermutigend. Nach einigen Jahren hatte sich ein vielfältiges Angebot konkurrierender Schulen gebildet. Kriminalität und Gewalt ging zurück, die Beschulungsleistungen stiegen deutlich an. Nach einigen Jahren strebten sogar Eltern der an den Innenstadtbezirk angrenzenden Mittelstandsbezirke in den reformierten Schulkomplex, angezogen durch niedrige Schulabbrecherraten und bessere Beschulungsleistungen.

Was waren die Gründe für diesen Erfolg (der allerdings nicht in allen Folgeprojekten realisiert werden konnte)? Die Politikwissenschaftler Schneider und Teske machen neben dem höheren Leistungsdruck auf Lehrer als kritischem Erfolgsfaktor der New Yorker Schulexperimente insbesondere auf die veränderten Beziehungen zwischen Elternhaus und Schule aufmerksam. Gerade die sozial deklassierten Innenstadtbezirke sind durch eine tief greifende Entfremdung von Elternhaus und Schulbetrieb gekennzeichnet. Gesellschaftlich schlecht integrierte Eltern empfinden die staatlichen Einrichtungen als ‚fremde Welt‘, mit deren Wertvorstellungen und Abläufen sie sich nicht identifizieren. ‚Entfremdete‘ Eltern aber leisten keine aktive Begleitung des schulischen Werdeganges ihrer Kinder. Wertvorstellungen wie Leistungsorientierung, Durchhaltevermögen auch angesichts von Niederlagen, Fleiß und Kooperationsbereitschaft mit Lehrern und Mitschülern werden von ihnen nicht unterstützt, sondern verkümmern.

Gerade aktives Elternengagement aber ist nach empirischen Untersuchungen ein kritischer Erfolgsfaktor des Beschulungserfolges. Nach den Ergebnissen der Schuluntersuchungen des US-Bildungssoziologen James Coleman sind die Netzwerke des Elternengagements um Schulen herum der signifikanteste Faktor des Beschulungserfolges. Coleman bezeichnet deshalb solche Netzwerkstrukturen als ‚Soziales Kapital‘ (social capital) der Schulen.

Schneider und Teske können nun anhand verschiedener Parameter zeigen, dass gerade das Elternengagement und die Identifikation der Eltern mit der Schule infolge der Schulexperimente deutlich gestiegen war. Der Grund dafür: Dadurch, dass das

Wettbewerbssystem den Eltern Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen alternativen Schulen einräumt, ist deren Identifikation mit dem Ergebnis ‚ihrer‘ Wahl gestiegen. Denn Mütter, die sich von einem konkurrierenden Anbieter durch bestimmte Zusagen davon überzeugen ließen, ihre Schulungszertifikate bei ihm und nicht bei der Konkurrenz einzulösen, verfolgen aufmerksam, ob der Anbieter seine Zusagen einhält und die Versprechen einlöst. In dem Wunsch, sich richtig entschieden zu haben, verfolgen sie die schulische Entwicklung ihrer Kinder wesentlich aufmerksamer und engagieren sich stärker für deren Erfolg. Wurde den Eltern bisher durch ein ihnen fremdes System, das nach undurchschaubaren Regeln funktioniert, ein bestimmtes Schulmodell vorgesetzt, so erleben sie sich jetzt stärker als mitverantwortliche Akteure.

Hinzu kommt die systembedingt veränderte Haltung des Lehrpersonals den Eltern gegenüber. Eltern insgesamt (und vor allem Eltern aus sozial deklassierten Schichten) wurden vom Personal mitunter nur mehr als Störung eines reibungslosen Schulablaufs wahrgenommen. Das Informationsverhalten ihnen gegenüber beschränkte sich auf das notwendige Mindestmass; anders im neuen Wettbewerbssystem. Hier sind auch sozial deklassierte Eltern als Besitzer von Schulungszertifikaten ‚Kunden‘, die ausführlich umworben und deren Wünsche und Bedürfnisse in Rechnung gestellt werden müssen. Entsprechend umworbene Eltern aber setzen sich verstärkt mit ihrer Rolle und Funktion auseinander: Die Qualität nicht nur der schulischen, sondern auch der elterlichen Bildungsarbeit steigt an.

Auch ein verändertes Verhalten den Eltern gegenüber hat also nach Meinung der wissenschaftlichen Autoren in den New Yorker Schulexperimenten zur Erhöhung der Identifikation mit der Schule beigetragen. Schneider und Teske können in diesem Sinne auf die Steigerung entsprechender Parameter wie etwa dem Besuch von Elternabenden etc. hinweisen. Die Schulreform scheint Prozesse gestärkt zu haben, durch die es an der New Yorker Reformschule zur Bildung ‚Sozialen Kapitals‘ zwischen Eltern und Einrichtung kam.

Untersuchungen wie diejenigen von Schneider und Teske lassen vermuten, dass sich die Erweiterung von Options- und Wahlmöglichkeiten für Eltern unter

bestimmten Bedingungen nicht nur nicht negativ, sondern sogar positiv auf die Qualität von Bildung und Betreuung auswirken können. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Ausübung dieser Wahlmöglichkeiten zu einem verbesserten Informationsverhalten seitens der Einrichtungen verbunden ist und zur Stärkung der Identifikation der Eltern mit den Einrichtungen führen. Rahmenbedingungen, die die Rechtsposition der Eltern stärken und diesen effektive Wahlrechte einräumen, erscheinen dann geeignet, die kulturelle Distanz der Einrichtungen gerade zu Eltern aus schwächeren sozialen Schichten zu reduzieren und damit zu deren gesellschaftlicher Integration beizutragen. Wirkung des Wettbewerbmechanismus ist nicht nur ein höherer Druck auf die Einrichtungen, sondern auch eine Steigerung der Transparenz ihrer Angebote sowie die wirksamere Berücksichtigung von Interessen und Wünschen von Eltern darin.

### **2.1.3. Subjektförderung statt Objektförderung: die Argumentation von Katharina Spiess**

Die am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) tätige Wissenschaftlerin C. Katharina Spiess hat sich in einer Reihe von Studien mit der Struktur des deutschen Kindergartensystems beschäftigt<sup>6</sup>. Nach Spiess lässt sich für das gegenwärtige deutsche Steuerungsmodell von Kindertageseinrichtungen festhalten:

- Erstens haben Eltern kaum die Möglichkeit, auf das quantitative und qualitative Angebot in Kindertageseinrichtungen Einfluss zu nehmen. Ihnen wird das Angebot zwar überwiegend kostengünstig zur Verfügung gestellt (Objektförderung). Angesichts der bisherigen Angebotsknappheit insbesondere in den westlichen Bundesländern müssen sie aber als "Leistungsempfänger" agieren, die kaum Möglichkeiten haben, durch ihr Nachfrageverhalten auf das Angebot einzuwirken. Empirisch lässt sich außerdem belegen, dass Eltern mehrheitlich eine größere Flexibilität des bisherigen Systems befürworten.

---

<sup>6</sup> Die folgende Kurzfassung der Ergebnisse von Katharina Spiess ist ihrem Beitrag (gem. m. Gert G. Wagner und Michaela Kreyenfeld) im Online-Handbuch Kindergartenpädagogik (Hg. M. Textor) entnommen. Die zugrunde liegenden Studien wurden von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert.

- Zweitens kann in der einseitigen Unterstützung von gemeinnützigen Anbietern eine Diskriminierung von privat-gewerblich organisierten Kindertageseinrichtungen gesehen werden.
- Drittens schließlich führt das bisherige System zu einer Umverteilung zugunsten mittlerer Einkommensgruppen. Wenn die Zahlungsfähigkeit der verschiedenen Einkommensgruppen bei der Kindererziehung berücksichtigt werden soll, dann entspricht diese ungleiche Belastung keinem sparsamen Einsatz öffentlicher Ressourcen. Eine Reformierung des bisherigen Systems läge demnach auf der Hand.

Auf dem Hintergrund dieser Befunde schlägt Spiess einen Wechsel von einer Objektförderung bzw. einer staatlichen Produktion hin zu einem Finanzierungsmodell im Sinne einer Subjektförderung vor. Durch ein Finanzierungsmodell, das den Verbrauchern mehr Nachfragemacht gibt, könnte eine Vielzahl der bestehenden Mängel beseitigt werden. Der entscheidende Vorteil dieser Finanzierungsmodelle ist, dass das Angebot nicht über eine monistische Mittelzuwendung gesteuert wird, sondern über die Nachfrage der Konsumenten, so dass die Anbieter einen hohen Anreiz haben, sich am Bedarf der Konsumenten zu orientieren. Freilich kommt auch eine Subjektförderung nicht ohne eine zentrale Planung aus, da entschieden werden muss, für welchen Bedarf und in welcher Höhe Subjektförderungen vom Staat geleistet werden sollen. Im Gegensatz zur staatlichen Produktion und Objektförderung ist der Staat dabei jedoch eher gezwungen, seine Ziele präziser mit denen der eigentlichen Verbraucher abzustimmen.

Im Falle einer staatlichen Förderung der Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen ist als Subjektförderung ein Gutscheinmodell aus den unterschiedlichsten Gründen geeignet. So besteht z.B. ein großer Vorteil eines Gutscheinmodells gegenüber dem Modell steuerlicher Absetzungsmöglichkeiten darin, dass nicht erst am Jahresende die den Nachfragern bzw. Eltern entstandenen Kosten erstattet werden. Dies würde gerade für Haushalte in niedrigen Einkommensgruppen zu erheblichen Zahlungsschwierigkeiten führen. Außerdem haben Steuererleichterungen den Nachteil, dass Haushalte, die aufgrund ihres niedrigen Einkommens keine Steuern zahlen, überhaupt nicht in den Genuss dieser Förderung kommen. Spiess präferiert das Gutscheinmodell auch gegenüber dem Instrument direkter Geldtransfers an die Eltern (wie in der Thüringer Familienoffensive praktiziert). Da Geldzahlungen eine

höchst liquide Form von Leistungen darstellen, sei es – so Spiess - problematisch, sie an bestimmte Verhaltensweisen zu binden bzw. sicherzustellen, dass das Geld auch für die vorgesehenen Zwecke verwendet wird. Dem Gutscheinmodell sei dagegen eine explizite Zweckbindung und Verwendung für Kinderbetreuungsdienste immanent.

In einem Gutscheinmodell sollen die Gutscheine nur bei akkreditierten Kindertageseinrichtungen eingelöst werden können, welche bestimmte Mindeststandards erfüllen. Um einen "Schwarzhandel" zu verhindern, sollen die Gutscheine außerdem nicht übertragbar sein ("vinkulierte Namenspapiere"), und sie sollten in jedem Fall die gesamten Betriebs- und Investitionskosten eines Betreuungsplatzes, dessen Anforderungen an Qualität und Quantität politisch definiert werden müssen, abdecken. Insbesondere aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten wird eine einkommensabhängige Staffelung des Gutscheingegenwertes als zweckgemäß erachtet.

Da abhängig vom Alter eines betreuten Kindes die Kosten eines Betreuungsplatzes variieren, sollte der Gegenwert des Gutscheins ferner vom Alter des Kindes abhängen. Darüber hinaus sollte die Festlegung in Abhängigkeit des zeitlichen Umfangs der Betreuungszeiten, die gefördert werden sollen, spezifiziert werden. Außerdem sollte es möglich sein, Gutscheine durch private Mittel ergänzen zu können ("open-ended vouchers"), um dadurch auch den Wettbewerb zwischen den Anbietern um zusätzliche Zuzahlungen der Eltern zu fördern. Um jedoch zu verhindern, dass eine soziale Segregation dadurch entsteht, dass zahlungskräftige Eltern für höhere Qualität mehr ausgeben können als einkommensschwächere Haushalte, erscheint es Spiess sinnvoll, den Gegenwert der Gutscheine so zu bemessen, dass er auch für Eltern höherer Einkommensgruppen keine übermäßigen Anreize setzt, Zuzahlungen zu tätigen.

Die Gutscheine könnten durch die regionalen Jugendämter an die Eltern ausgegeben werden. Diese sollten den Gutschein in der von ihnen ausgewählten akkreditierten Kindertageseinrichtung - unabhängig davon, ob es sich um einen gemeinnützigen, öffentlichen oder privat-gewerblichen Träger handelt - einlösen können. Die Kindertageseinrichtung wiederum sollte den Gutschein beim Jugendamt

einlösen können. Dadurch würden dem Jugendamt zwangsläufig alle akkreditierten Kindertageseinrichtungen bekannt, was zusätzlich eine Qualitätskontrolle erheblich erleichtern würde. Dies ist ein weiterer Vorteil eines Gutscheinmodells gegenüber anderen Modellen der Subjektförderung: Bei einer Steuer- bzw. Geldtransferlösung ist es entsprechenden Kontrollinstanzen nur über zusätzliche Mechanismen möglich, die für eine Qualitätskontrolle notwendige Kenntnis über die tatsächlich anbietenden Kindertageseinrichtungen zu erhalten. Und dass eine solche Qualitätskontrolle notwendig ist, steht für Spiess außer Frage.

Angesichts ihrer Bildungsfunktion will Spiess die pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen nicht von den Eltern allein beurteilen lassen. Vielmehr sei eine zentrale staatliche Regulierung von Qualitätsmindeststandards von großer Bedeutung. Eine Objekt- und eine Subjektförderung unterscheiden sich für sie also nicht dadurch, dass - wie viele Befürworter des Status quo annehmen - bei einer Subjektförderung auf gesetzliche Qualitätsstandards verzichtet werden muss. Vielmehr lässt sich gerade ein Gutscheinmodell mit einer staatlich garantierten Mindestqualität kombinieren, oder es kann in ein System der staatlichen Qualitätssicherung und -kontrolle eingebunden werden. Somit könnten staatliche Qualitätsmindeststandards mit einer effektiven Förderung der Bedarfsgerechtigkeit des Angebots kombiniert werden.

Fest steht aber auch, dass ein solcher Wechsel auf ein anderes Steuerungsmodell sorgfältig geplant und sukzessiv umgesetzt werden muss. Ein förderlicher Wettbewerb um das beste "Gutscheinmodell" würde sicherlich neue und hilfreiche Lösungsansätze für so manches in der Praxis auftretende Umsetzungsproblem hervorbringen.

K. Spiess ist damit eine prominente Verfechterin des Gutscheinsystems im deutschen Sprachraum. Allerdings schränkt sie ihre Perspektive sehr stark auf die institutionelle Kindergartenbetreuung ein; eine Ausweitung der Wahlfreiheit von Eltern auf alle Betreuungsformen – inklusive der häuslichen Betreuung – ist nicht geplant. Letzteres aber ist gerade der Ansatz der Reformen in einigen skandinavischen Ländern. Aus den Ausführungen Spiess' spricht mithin ein gewisser

Steuerungsoptimismus des wohlwollenden staatlichen Zertifikatsystems, während Eltern als tendenziell weniger kompetent und mitunter sogar egoistisch erscheinen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass ein Systemwechsel in der Kindergartenfinanzierung heute keineswegs ein ‚gefährliches Experiment‘ auf dem Rücken der Kinder darstellt. Es ist vielmehr bereits seit Jahren Gegenstand von konzeptionellen Überlegungen ganz unterschiedlich orientierter Sozialwissenschaftler – vom liberalen bis zum eher ‚linken‘ Spektrum. Immer geht es dabei nicht primär um Einsparungen, sondern um Qualitätsfragen – und zwar sowohl im pädagogischen als auch im Bereich der Dienstleistungsfunktion der Einrichtungen.

## **2.2. Reformmodelle: Die Familienoffensive im Kontext vergleichbarer Reformen**

### **2.2.1. Österreichische Familienpolitik:**

#### **Wahlfreiheit durch Kinderbetreuungsgeld<sup>7</sup>**

Das von seiner sozioökonomischen Struktur am besten vergleichbare Referenzmodell für die Einordnung der Thüringer Familienoffensive sind die Reformen des Kabinetts Schüssel in Österreich. Die konservativ-liberale österreichische Regierung hat seit ihrem Regierungsantritt im Jahr 2000 eine Reihe tief greifender Reformmaßnahmen anstoßen. Weniger als die Steuer-, Pensions- und Universitätsreform ist in Deutschland die Einführung eines Kinderbetreuungsgeldes wahrgenommen worden, das das alte Karenzgeld ersetzt hat. Die Stärkung der Familien wird in Österreich für die gesamtgesellschaftliche und demographische Entwicklung als höchst bedeutsam eingestuft. Auch der soziale Zusammenhalt wird vor allem von den Familien getragen. Dabei geht es neben den von Familien erbrachten materiellen Leistungen insbesondere auch um zentrale gesellschaftliche Werte wie Verantwortung, Anerkennung, Solidarität und gegenseitige Unterstützung.

Ziele der österreichischen Familienpolitik liegen darin

- Familien bei ihren Leistungen finanziell zu stärken,
- ihre Leistungen sozialrechtlich abzusichern,
- optimale Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit der Lebensbereiche Familie und Beruf zu schaffen
- Familienbegleitung und Familienhilfe in schwierigen Situationen.

Österreich hat auf Grund dieser Schwerpunkte mit den Regierungsprogrammen von 2000 und 2003 die Systemumstellung von einem Lastenausgleich für Familien hin zu einer Leistungsanerkennung umgesetzt. Neben dem Ausgleich für die zeitliche, emotionale und finanzielle Belastung für die Kindererziehung und -betreuung spielt die Leistungsanerkennung der Familie und in einem besonderen Maße der Frauen für die Umsorgung der Kinder und alten Familienangehörigen, die Erziehung, Pflege

---

<sup>7</sup> Für aktuelle Informationen in diesem und dem folgenden Abschnitt danke ich Herrn Dipl.-Betriebswirt (BA), MA René Schmidpeter, Wien.

und ihr Beitrag zum Generationenvertrag eine immer wesentlichere Rolle. Der finanzielle Familienleistungsausgleich erfolgt durch Geld- und Sachleistungen. Er wird durch ein Angebot an Beratungs- und Bildungsangeboten ergänzt, die den realen Lebenslagen heutiger Familiensituationen entsprechen. Wie aus einer aktuellen Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung hervorgeht, sind die Familienleistungen seit dem Jahr 2000 um 5,4% gestiegen. Im internationalen Vergleich liegt Österreich laut den letzten Daten der OECD aus dem Jahr 2002 betreffend der Familienleistungen in Prozent des BIP mit 26% deutlich über dem EU Durchschnitt (EU-19 23,2%).

Die größte Familienreform in Österreich – diese wird im Folgenden näher vorgestellt - wurde durch die Einführung des *Kinderbetreuungsgeldes* im Jahr 2002 umgesetzt. Durch das Kinderbetreuungsgeld in Höhe von rund 436 € monatlich für zweieinhalb Jahre wird die Betreuungsleistung der Eltern anerkannt und gleichzeitig wird die Wahlfreiheit der Form der Kinderbetreuung vergrößert und somit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich verbessert. Durch die Möglichkeit, bis zu 14.600 Euro jährlich dazu verdienen zu können und die mögliche Verlängerung um 6 Monate auf insgesamt drei Jahre, wenn sich auch der zweite Elternteil der Kinderbetreuung widmet, wird eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter erreicht. Die Eltern können auch während einer Karenz den Kontakt zum Betrieb aufrechterhalten. Mütter und Väter können sich nunmehr eine Zeitlang ganz ihren Kindern widmen, ihre Berufstätigkeit fortsetzen oder auch einschränken und sich dabei zweimal abwechseln.

Der Kreis der anspruchsberechtigten Personen konnte durch die Abkoppelung von der vorherigen Erwerbstätigkeit auf Studentinnen, Hausfrauen, geringfügig Beschäftigte, Bäuerinnen, Erwerbstätige mit Werkverträgen, Selbstständige um rd. 32.000 Personen ausgedehnt werden. Durch diese Regelungen ist es gelungen, den Bezieherkreis der Väter seit dem Jahr 2000 (alte Karenzgeldregelung) von 1.421 auf mittlerweile 5.316 (März 2005) zu erhöhen.

Die begleitende Evaluierung durch das österreichische Institut für Familienforschung ergibt, dass das Kinderbetreuungsgeld einen wichtigen Beitrag zur Existenzsicherung von Familien mit niedrigem Familieneinkommen leistet. Dies ist

vor allem darauf zurückzuführen, dass diese Gruppen früher eine vergleichbare Geldleistung nur dann bekamen, wenn sie zuvor erwerbstätig waren. Für diese Familien stellt die Geldleistung einen relevanten Beitrag zur Existenzsicherung dar.

Legt man als Kriterium für Armut den geltenden Ausgleichszulagenrichtsatz an, so werden durch das Kinderbetreuungsgeld in Österreich 11% der armutsgefährdeten Familien mit jüngstem Kind zwischen 0 und 18 Monaten über die Armutsgrenze gehoben. Betrachtet man die Einkommen von Familien mit jüngstem Kind im Alter zwischen 19 und 30 Monaten so zeigt sich, dass 21% der armutsgefährdeten Familien durch das Kinderbetreuungsgeld die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes übersteigen.

Des weiteren zeigt sich, dass laut Zwischenbericht zur Evaluierung des Kinderbetreuungsgeldgesetzes die Erwerbstätigkeit der Mütter deutlich angestiegen ist und sich auch die Anzahl der Väter beim Bezug des Kinderbetreuungsgeldes im Vergleich zum Karenzgeld merklich erhöht hat, was auf eine gestiegene Beteiligung an der Kinderbetreuung hinweist. Gegenüber dem seinerzeitigen Karenzgeld beziehen nunmehr rund 93.000 Elternteile mehr das Kinderbetreuungsgeld. Laut einer IHS-Studie (Institut für höhere Studien) liegt Österreich im Bereich der Frauenerwerbsquote im europäischen Vergleich im Spitzenfeld (83% aller Frauen zwischen 20 und 49 sind erwerbstätig). Laut dem Karenzgeldmonitoring des BMWA (Österreichischen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2005) finden Frauen nach dem Bezug des Kinderbetreuungsgeldes schneller zurück ins Erwerbsleben als beim alten Karenzgeld. Die Evaluationsstudie des ÖIF (Österreichisches Institut für Familienforschung, 2005) bestätigt, dass die Wahlfreiheit für die Eltern durch das Kinderbetreuungsgeld erhöht wurde

Laut einer aktuellen OGM-Umfrage (Österreichische Gesellschaft für Marketing, 2005) sehen 77% aller Österreicher das Kinderbetreuungsgeld und die damit verbundene Wahlfreiheit positiv.

Bemerkenswert sind auch die demografischen Erfolge der familienpolitischen Reformen in Österreich. Laut Statistik Austria sind im Zeitraum März 2004 bis Februar 2005 mit 77.635 Neugeborenen um 1.538 Babys mehr als in den

vorhergegangenen 12 Monaten (76.097) zur Welt gekommen, dies ist ein Anstieg um 2,0 Prozent. Ebenfalls positive Ergebnisse zeigt die vom Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften durch den Experten Wolfgang Lutz durchgeführter Studie zur Fertilität. Die Totale Fertilitätsrate (TFR), welche die Zahl der Geburten pro Frau angibt, lag 1984 noch bei 1,513. Dieser Wert ist danach mehr oder weniger kontinuierlich gesunken. Mit Einführung des Kinderbetreuungsgeldes 2002 ist eine Trendwende zu verzeichnen, die sich für alle Geburten mit acht Prozent Zuwachs seit 2002 bereits erheblich bemerkbar macht. Nach Bereinigung aller Unschärfen kommt der Experte auf eine Zunahme seit 2002 von elf Prozent, bei den dritten Geburten sogar auf 17 Prozent. Statistik Austria (2005) verzeichnete ein Geburtenplus von über 4% und das Institut für höhere Studien erhöhte die Prognose (2005) der jährlichen Geburten um + 15.000 pro Jahr im Vergleich zu 2002.

Diese Zahlen lassen vermuten, dass die Neubewertung der Familienleistungen durch die Reformen des Kabinetts Schüssel zu einer Trendumkehr bei den Geburten beigetragen haben. Hier sind insbesondere die Schaffung von Wahlfreiheit durch das Kinderbetreuungsgeld, der systematische Ausbau von Elternbildungsangeboten und Familienberatung sowie die verstärkten Maßnahmen im Bereich Familie und Beruf zu nennen. Durch die verstärkte Zusammenarbeit aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte im Rahmen der „Familienallianz“ soll dabei dafür gesorgt werden, dass Frauen und Männer bessere Chancen und Möglichkeiten haben, Beruf und Familie miteinander zu verbinden. Die Einführung des Familiengeldes in Österreich diene also keineswegs der Durchsetzung konservativer familienpolitischer Zielvorstellungen. Hier ging es vielmehr gerade um die Stärkung der Familie als Wirtschaftsfaktor und darum, Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, dabei aber auch um die autonome Planungsfähigkeit der Familie angesichts ihrer spezifischen Bedürfnislagen.

### **2.2.2. Finnische Familienpolitik: Konsistentes Policy-Mix führt zu hohen Fertilitätsraten**

Das familienpolitische System in Finnland ist insofern bemerkenswert, da es trotz sinkender Ausgaben zu einer steigenden Fertilitätsrate geführt hat. Die

skandinavische Familienpolitik wird in vergleichenden Studien immer wieder als vorbildlich bezeichnet. Dies ist insbesondere durch einen systemischen Ansatz zu erklären, der dem Prinzip der Wahlfreiheit und Stärkung der Elternpotenziale folgt. Ähnlich wie in Österreich ist es erklärtes Ziel der finnischen Familienpolitik, gesellschaftliche Bedingungen für Familien zu schaffen, die es erlauben Kinder zu haben. Das umfasst insbesondere ausreichende finanzielle Anreize, um entsprechende Dienstleistungen für die Kinderbetreuung erwerben und eine lokale Kultur der Partnerschaft für die Familien aufbauen zu können.

Die Betreuungsleistung der Eltern wird in Finnland zum Teil durch das *Elternschaftsgeld* abgegolten. Dieses kann von beiden Elternteilen in Anspruch genommen und beträgt 66 % vom Bruttolohn mit einer Höchstgrenze. Für nicht berufstätige Eltern gibt es ein Basis-Elternschaftsgeld, so dass ähnlich wie in Österreich alle Eltern von der finanziellen Leistungsanerkennung profitieren. Das Elternschaftsgeld wird auch wie das österreichische Kinderbetreuungsgeld aus einem Fonds gezahlt, der von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat gespeist wird.

Das finnische Kinderbetreuungssystem funktioniert entlang dem Prinzip der Wahlfreiheit. Jedes Kind hat in Finnland ein subjektives Recht auf Kinderbetreuung. Die Kommunen müssen die entsprechenden Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stellen. Jedoch können die Eltern dabei optional zwischen einem Platz in einer Kindertagesstätte, der Betreuung durch eine Tagespflegeperson in einer Familientagesstätte oder durch einen Elternteil wählen.

Das Ziel der finnischen – wie auch der skandinavischen - Kinderbetreuungspolitik kann unter dem Begriff „Educare“, nämlich „Education“ (Bildung) und „Care“ (Betreuung) zusammengefasst werden. Betreuung und Bildung spielen eine wichtige Rolle. Die Kosten in einer kommunalen Kindertagesstätte sind vom Einkommen der Eltern abhängig und entsprechen max. 200 € für das erste Kind, 180 € für das zweite Kind und 40 € für das dritte Kind. Flankiert werden die Maßnahmen durch rund 560 lokale familienpolitische Vereinigungen, die mit einem Jahresbudget von 10 Mio. € ausgestattet sind, und vor allem in den Bereichen Familien- und Kinderberatung und Elternbildung tätig sind. Auch in Finnland hat wie in Österreich dieser Policy Mix aus Elterngeld, subjektivem Recht auf Kinderbetreuung und Förderung der

Bürgergesellschaft im Bereich Familie und Jugend die Entwicklung der Geburtenrate positiv beeinflusst. Die hohe Fertilitätsrate in Finnland (1,8 Kinder/pro Frau in Finnland; im Vergleich: 1,70 in Schweden und 1,4 in Deutschland) ist sicher auch auf dem Hintergrund dieses elternorientierten Betreuungssystems zu verstehen. Trotz eines durch die schwere Wirtschaftskrise in den 90er Jahren bedingten *Rückgangs* der familienpolitischen Leistungen hat die finnische Regierung durch eine systematische Herangehensweise und einen in sich konsistenten Policy Mix die Fertilitätsrate in Finnland nicht nur stabilisieren, sondern sogar erhöhen können.

### **2.2.3. Norwegen: Das Familiengeld hat keinen Exodus von Frauen aus dem Arbeitsmarkt gebracht**

Bereits seit 1998 zahlt Norwegen – als eines der ersten Länder in Europa – ein Familiengeld an Familien mit Kindern von 1-2 Jahren unter der Voraussetzung, dass das Kind keinen Tagesstättenplatz in Anspruch nimmt. Seit Januar 1999 wurden alle Kinder im Alter von 1-2 Jahren in das Programm aufgenommen. Im Jahr 2004 lag die monatliche steuerfreie und nicht einkommensabhängige Zahlung bei € 450. Um in den Genuss der Zahlung zu kommen, darf das Kind keine öffentlich geförderte Kindertageseinrichtung auf Ganztagesbasis (d.h. mehr als 32 Stunden pro Woche) besuchen. Eltern von Kindern mit Teilzeitbelegung erhalten eine reduzierte Zahlung. Nur wenige Monate nach der Einführung bezogen fast 75 Prozent der Eltern mit kleinen Kindern die Zahlung, davon allerdings nur 5 Prozent Väter. Damit ist Norwegen eines der Länder mit der längsten Erfahrung mit entsprechenden Politikmaßnahmen. Seit 2 Jahren liegen zudem Untersuchungen des Statistischen Zentralbüros über die Auswirkungen des Elterngeldes vor.

Im Gegensatz zu der ursprünglichen Kritik waren die *unmittelbaren* Rückwirkungen des Familiengeldes auf die Berufstätigkeit bzw. auf die Erziehung durch die Eltern selbst geringer als erwartet. Auch die Auswirkungen auf die Erwerbsquote blieben gering. Nur 17 Prozent der Mütter von Familien, die das Elterngeld in Anspruch nahmen, gaben an, sie seien nicht berufstätig. Berufstätige Mütter mit Kindern im Alter von 1-2 Jahren reduzierten ihre Arbeitszeit seit Einführung des Elterngeldes nur um durchschnittlich 1,5 Stunden pro Woche. Mütter mit Universitätsausbildung

reduzierten ihre Arbeitszeit am meisten: von knapp 39 Wochenstunde 1998 auf 35,5 Wochenstunden 1999, also um 3,4 Stunden. Hier haben das Elterngeld und die begleitenden Ansprüche offenbar zu einer Absenkung des Drucks geführt. Hingegen haben Mütter mit der niedrigsten Ausbildung ihre Arbeitszeit sogar noch etwas erhöht – ihre Erwerbsquote und Arbeitszeit hängt offenbar von anderen Faktoren und nicht von der Verfügbarkeit von Kindergartenplätzen ab. Die Einführung des Familiengeldes führte zu einer Verringerung der Nutzung von Ganztagsplätzen für 1-2 jährige um 5-10 Prozent, während die Nutzung einer Tagesmutter oder anderer Betreuungslösungen anstieg.

Jüngere Studien bezüglich des längerfristigen Anpassungsverhaltens (Ronson 2005) zeigen allerdings, dass gerade Mütter mit kleinen Kindern hier offensichtlich doch sehr viel öfter zuhause bleiben. Unklar ist noch, ob dies mit einem längeren Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt einhergeht.

Kindergartenplätze bleiben im Übrigen auch nach der Einführung des Familiengeldes in Norwegen sehr begehrt: Es gibt eine Unterdeckung des Bedarfs, inzwischen widmen sich Gemeinden und Betriebe verstärkt diesem Problem und erkennen die Bedeutung einer Betreuungsinfrastruktur für die Attraktivität des Wirtschafts- und Lebensstandortes. Aufgrund der stark dezentralen Struktur des norwegischen Staates mit seinen riesigen schwach besiedelten Räumen ist die Betonung bürgergesellschaftlicher Dimensionen von Kinderbetreuungseinrichtungen von jeher besonders groß.

#### **2.2.4. Parallele Entwicklung: Die Reform des Bayrischen Kindergartenbildungs- und Betreuungsgesetzes**

In Deutschland liegen noch wenige Erfahrungen mit dem mit der Thüringer Familienoffensive eingeführten System der Kindergartenfinanzierung vor; allerdings gehen gegenwärtig eine Reihe von Bundesländern ähnliche Wege – eines davon ist Bayern.

Die Reform des Kindergartensystems in Bayern erfolgte im Rahmen des novellierten Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes (BayKiBiG) im Mai 2005. Zu diesem Zeitpunkt hat der Bayerische Landtag ein novelliertes Kindergartenbetreuungsgesetz verabschiedet, das nach einer Übergangsfrist (bis 01.09.06) die Finanzierung und Organisation des bayrischen Kinderbetreuungssystems auf eine neue Grundlage stellt. Wesentliche Inhalte der Bayrischen Reform sind:

- Erstmals erhalten alle Formen der institutionalisierten Kinderbetreuung (außerhalb der Schule) einen gesetzlichen Förderanspruch;
- Durch Übergang auf die kindbezogene Förderung – nach Zahl der betreuten Kinder, zeitlichem Umfang der Betreuung, Förderbedarf des Kindes) werden die Einrichtungen ‚leistungsbezogen‘ entlohnt. Deren betriebswirtschaftliches Kalkül geht dementsprechend auf eine Ausweitung des Betreuungsangebots (längere Öffnungszeiten, bessere individuelle Betreuung) und mehr Kundenorientierung.
- Das BayKiBiG schafft einen einheitlichen Förderrahmen für die Kinderbetreuung und ersetzt 3 Förderrichtlinien (Krippen, Horte, Netze für Kinder) und 6 Durchführungsverordnungen. Es beseitigt Verzerrungen zwischen den einzelnen Betreuungsmaßnahmen bzw. einseitige Bevorzugungen.
- Die Bildungs- und Erziehungsziele des Bayrischen Bildungs- und Erziehungsplans für die pädagogische Arbeit werden mit der Ausführungsverordnung festgeschrieben.
- Bestandsfeststellung, Bedürfnisabfrage und Bedarfsfeststellung erfolgen durch die Gemeinde unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Eltern.
- Auch die kontinuierliche Bedarfsplanung mit Hilfe der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und der Bezirke als überörtliche Sozialhilfeträger erfolgt durch die Gemeinden.
- Die Förderung erfolgt über alle Betreuungsarten über einen einheitlichen Schlüssel:
  - o Jährlich dynamisierter Basiswert
  - o Buchungszeit
  - o Gewichtungsfaktor:
    - Kindergartenalter..... 1,0

- Schulkinder.....1,5
  - Unter 3-jährige.....2,0
  - Behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder.4,5
- Die Förderung des Freistaates geht an die Gemeinde, wobei der Träger einen Anspruch gegen die Gemeinde hat;
  - Es bestehen Sonderregelung für Betreuung außerhalb der Heimatgemeinde, ländlichen Raum und Netze für Kinder in bestimmter Größe;
  - Ein Förderprogramm für Eltern- und Familienbildung in Kindertagesstätten i.H.v. 500 000 € p.a. in den Jahren 2007/ 2008 begleitet den Systemwechsel.
  - Der Aufbau einer Tagespflegestruktur (flächendeckendes ergänzendes Tagesmütterangebot als Anlaufstelle, zur Qualifizierung, Organisation von Aus- und Fortbildung sowie von Ersatzkräften im Krankheitsfall) wird einmalig gefördert.

Die Einwände der SPD-Opposition im Bayrischen Landtag, die die Einführung des Gesetzes durch langes Filibustern bis in die Nacht hinein zu blockieren versuchte, waren durchaus mit der Kritik der Thüringer Oppositionsparteien vergleichbar (vgl. Parlamentsbrief der BayernSPD vom Mai 2005).

- Das Gesetz sei ein Spargesetz, da eine Kostendeckung bei gleichzeitiger Ausweitung des Kreises der Bezugsberechtigten statt finde;
- Die pädagogische Arbeit gerate in den Hintergrund, da der Verwaltungsaufwand wachse;
- Gesellschaftspolitische Zielsetzungen wie Integration und qualitative Mindeststandards im Bereich der Bildung würden vernachlässigt.

Gegen diese Einwände hat die CSU-Mehrheit im Bayrischen Landtag eine Reihe von Gegenargumenten vorgebracht. In seiner Rede bei der Lesung des Gesetzes im Bayrischen Landtag verweist der Abgeordnete Joachim Unterländer auf die sorgfältigen Vorbereitungsarbeiten und Konsultationen mit Trägern und Kommunen, die der Reform voraus gegangen waren. Die Landtagsfraktion hat sich bemüht, vielen Befürchtungen im Rahmen von Vorschlägen für die Ausführungsverordnungen des Gesetzes Rechnung zu tragen.

Vergleicht man die Reform des BayKiBiG mit der Thüringer Familienoffensive, so ist bei allen dargestellten Ähnlichkeiten auch eine Reihe von Unterschieden festzustellen.

- Die Bayrische Initiative beschränkt sich auf einen Teilaspekt – die Kindergartenfinanzierung – ohne andere gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen koordiniert zu verändern. Dadurch erhält der Prozess einen wesentlich ‚technischeren‘ Charakter – wie auch schon der Titel der Gesetzesinitiative beweist; insbesondere erfolgt keine finanzielle Stärkung der Eltern im Rahmen einer Neustrukturierung des Landeserziehungsgeldes. Dass es dennoch im Bayrischen Landtag zu lebhaften Debatten und erbitterten Protesten der Oppositionsparteien gekommen ist, beweist die Brisanz der Thematik gerade auch in einem Umfeld, das durch Sorge der Eltern und wirtschaftliche Befürchtungen der Kindertagenträger gekennzeichnet ist.
- Als Vorteil des Bayrischen Prozesses wird man die Zustimmung und das aktive Mitwirkung der kommunalen Verbände bewerten müssen. Mithilfe umfangreicher Konsultationen im Vorfeld ist es gelungen, die Kommunen stärker einzubinden und auch einen Dialog mit den Wohlfahrtsverbänden zu führen.
- Interessant ist der Bayrische Prozess insbesondere auch durch seine Transparenz und internetbasierte Kommunikation. Das ISKA-Institut (Nürnberg) als Partner und externer Dienstleister des Reformprozesses hat hier eine Reihe innovativer Ansätze entwickelt – wie etwa eine newsgroup, innerhalb derer Eltern, Kindergärten und andere Betroffene Fragen stellen und Befürchtungen äußern konnten. Dieses online - Forum, das zunächst auf der Homepage des Instituts begonnen wurde, wird mittlerweile im Umfeld des Ministeriums fortgeführt und durch Mitarbeiter gepflegt.

### **2.2.5. Schwierigkeiten mit der Kindergarten-Reform in Hamburg**

Die Hansestadt Hamburg hat nach dem Regierungswechsel zu einer konservativ-liberalen Koalition das Kindertagensystem deutlich reformiert. Dabei standen

allerdings in erster Linie ein hoher finanzieller Druck und der Zwang zur Anpassung an die desolante Haushaltsslage der Hansestadt im Vordergrund.

Das Hamburger Kita-Gutscheinsystem zeichnet dadurch aus, dass Eltern, die Anspruch auf öffentliche Unterstützung für Kinderbetreuung haben, einen an das Kind gebundenen Gutschein vom Jugendamt erhalten, den sie bei einer akkreditierten Kinderbetreuungseinrichtung ihrer Wahl einlösen können. Der Träger der Kinderbetreuungseinrichtung erhält gegen Vorlage des Gutscheins wiederum eine vereinbarte Kostenerstattung. Akkreditierte Träger müssen mit der Freien und Hansestadt Hamburg eine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung abgeschlossen haben. Hamburg schließt diese Vereinbarungen mit Trägern von Kinderbetreuungseinrichtungen unabhängig von ihrer Rechtsform und ihrer Mitgliedschaft in Wohlfahrtsverbänden ab, folglich auch mit privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Unternehmen. Eltern können dabei die mit dem Gutschein geförderte Leistung aufstocken, d. h. alle gewünschten Leistungen (z.B. längere Betreuungszeiten) zukaufen. Für zuzukaufende Leistungen besteht Vertrags- und Preisfreiheit.

Wirtschaftswissenschaftler haben die Einführung des Kita-Gutscheinsystems in Hamburg prinzipiell positiv beurteilt. Die in der Öffentlichkeit artikulierte Unzufriedenheit hat ihre wahre Ursache nach deren Darstellung weniger in der Einführung des Kita-Gutscheinsystems, als vielmehr in der Absenkung der kostenlosen Ansprüche, die Ausfluss der allgemeinen prekären Haushaltsslage ist. Diese zwingt auch die Freie und Hansestadt Hamburg zur Budgetdisziplin und zu Einsparungsmaßnahmen in allen Politikbereichen. Im Bereich der Kinderbetreuung beschränkt sich Hamburg auf die Erfüllung der durch den Bund vorgegebenen gesetzlichen Vorgaben und gibt somit weniger Gutscheine zur Förderung von Kinderbetreuung aus, die über eine werktägliche 4-stündige Betreuung von Kindern im Vorschulalter hinausgehen. Deshalb ist kritisiert worden, dass viele Familien, denen bisher ein Ganztagsplatz zusteht, nunmehr auf den Rechtsanspruch von vier Stunden zurückgestuft würden. Verlierer seien Alleinerziehende, Kinder mit besonderem Förderbedarf sowie Familien, in denen ein Elternteil arbeitslos wird oder wegen eines weiteren Kindes in Elternzeit geht. Leiter von Kindertageseinrichtungen klagten über sinkende Belegung von Ganztagesplätzen, Eltern über

Einschränkungen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine synchrone relativ unvermittelte Umstellung des Finanzierungssystems verbunden mit einer starken Absenkung der Zuschüsse führte zu einer Überforderung vieler Einrichtungen und zu einem teilweisen Kollaps des Systems.

Aufgrund der Kritik, in deren Folge der zuständige Senator seinen Abschied nehmen musste, hat es zum 1.1.05 wichtige Anpassungen gegeben. Alle berufstätigen und sich in Ausbildung befindenden Eltern erhalten eine Garantie für eine bedarfsgerechte Betreuung ihrer Kinder im Alter von null bis 14 Jahren. Zudem erhalten alle Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung – unabhängig von der Berufstätigkeit ihrer Eltern – einen Rechtsanspruch auf eine 5-stündige Kindergartenbetreuung, die auch ein Mittagessen vorsieht. Der neue Kita - Gutschein enthält eine 5-stündige Betreuung mit Mittagessen, wahlweise auch ohne Mittagessen oder eine 4-stündige Betreuung. Weiterführende Betreuung in einer Tageseinrichtung bekommen auf Antrag alle Kinder, wenn der allein erziehende Elternteil oder beide Eltern berufstätig sind, studieren oder eine berufliche Aus- oder Weiterbildung durchlaufen, an einer Maßnahme zur Eingliederung in der Arbeit (Hartz IV) teilnehmen oder einen Deutsch-Sprachkurs für Migrantinnen und Migranten oder Integrationskurs besuchen und die Kinder deshalb an mindestens drei Tagen pro Woche nicht selbst betreuen können sowie Kinder unter 3 Jahren (Gutscheinbewilligung, wenn Betreuung von mindestens 21 Stunden in der Woche benötigt wird; ist der Bedarf geringer, kann Tagespflege bewilligt werden). Unverändert wird allen Kindern weiter ein Gutschein garantiert, deren persönliche Entwicklung sehr stark beeinträchtigt oder deren familiäres Umfeld so schwierig ist, dass sie dringend eine Tagesbetreuung benötigen. Evaluationen dieser reformierten Maßnahmen in Hamburg liegen noch nicht vor.

Als Lehre aus den Hamburger Erfahrungen wird man formulieren müssen, dass ein Systemwechsel dann gefährlich ist, wenn er zugleich mit starken Einschnitten in die staatlichen Zuschüsse einher geht und die Einrichtungen nicht angemessen auf die veränderten Rahmenbedingungen vorbereitet.

Nach unserem kurzen Durchgang durch verschiedene Modelle ergibt sich eine vergleichbare Stoßrichtung der Reform, die mit mehr oder weniger Nachdruck

umgesetzt wird. Auch die Rolle der Akteure ist nicht einheitlich. Zum Teil (wie in Bayern und Hamburg) ‚simuliert‘ der Staat intern Marktergebnisse, in dem er Finanzmittel den Kitas nutzungsäquivalent zur Verfügung stellt. Hier finden aber keine Finanztransfers an die Eltern statt. Dadurch werden zwar leistungsbezogene Zahlungen sichergestellt, es findet aber keine Gleichstellung über alle Betreuungsformen (Kindergarten, Tagesmütter, Netzwerke, häusliche Betreuung) statt. Zum Teil (wie in Norwegen, Österreich und Thüringen) wird das Geld direkt an die Eltern ausgezahlt, die dann unmittelbar ihre ‚Kundensouveränität‘ ausüben können. Die Umsetzungsmodalitäten sind sehr unterschiedlich, was selbstverständlich auch mit der finanziellen Ausstattung des jeweiligen Gemeinwesens zu tun hat. Während Finnland und Österreich relativ wohlhabende Länder darstellen, hat der Kostendruck in vielen Haushalten der deutschen Bundesländer solche Formen angenommen, dass mehr oder weniger primäres Ziel immer auch in Sparanstrengungen besteht. Prinzipiell wird man sagen müssen, dass der Systemwechsel hin zu einem stärker dezentral verwalteten, auf der Autonomie der Eltern beruhenden System eher dann gelingen wird, wenn es

- nicht unmittelbar mit starken Einschnitten der staatlichen Förderung einhergeht;
- Rahmenbedingungen möglichst umfassend - systemisch umstellt;
- Die Betroffenen möglichst umfassend ‚mitnimmt‘ und aufklärt;
- Flankierende Hilfen zur Verfügung stellen, um sich im neuen System zu Recht zu finden.
-

	<b>Parteien</b>	<b>Finanzvolumen</b>	<b>Transfers an</b>	<b>Breite der Reform</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Finnland</b>	Konservativ	Gesunken	Eltern	Systemisch	positiv
<b>Österreich</b>	ÖVP/ FPÖ [seit Juli 05 BZÖ]	Gesteigert	Eltern und Kitas	Systemisch	positiv
<b>Bayern</b>	CSU	Stabil-Gesteigert	Kitas	Teilbereich	Offen, positive Modellprojekte
<b>Hamburg</b>	CDU / FDP	Gesunken	Kitas	Teilbereich	Anfangs eher negativ
<b>Thüringen</b>	CDU	Stabil-gesteigert	Eltern und Kreise	Systemisch	Offen

### **3. Zur internen Konsistenz des Zielsystems der Thüringer Familienoffensive**

#### **3.1. Konsistenz als normatives Kriterium**

Wir haben gesehen, dass die Maßnahmen der Thüringer Familienoffensive keineswegs ein Sonderprogramm der Thüringer Landesregierung darstellen. Vergleichbare Reformen sind von verschiedenen – hauptsächlich bürgerlichen – Regierungen z. B. in Bayern, Österreich, Norwegen, aber auch Bayern und Hamburg durchgeführt worden. Soweit bisher Ergebnisse von Evaluationsmaßnahmen vorliegen, so deuten sie ansatzweise darauf hin, dass sich regelmäßig anfänglich massive Befürchtungen bezüglich der durch die Maßnahmen hervorgerufenen Konsequenzen nicht bestätigen.

Doch diese Befunde alleine wären sicherlich noch nicht geeignet, zu einem positiven Urteil über die mit der Familienoffensive verbundenen Einzelmaßnahmen zu kommen. Zu allen Zeiten sind Politikmaßnahmen in verschiedenen Bundesländern und Nationalstaaten durchgeführt worden, obwohl sie sich in der Rückschau als falsch erwiesen haben. Die Übereinstimmung mit Modetrends („political correctness“) für sich genommen ist also noch kein Argument für gute Politik.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Unterschiedlichkeit der Zielsysteme in einer wertpluralen Demokratie. Eine normative Bewertung von Politikmaßnahmen findet naturgemäß auf dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangssituationen und Wertentscheidungen (Menschenbild, Selbstverständnis der Politik, Zielvorstellungen im demokratischen Verfassungsstaat) statt, die zwischen den Parteien und politischen Lagern strittig sind. Mit wissenschaftlicher Objektivität lässt sich daher nur entscheiden, ob ein einzelnes Instrument innerhalb eines bestimmten Zielsystems Sinn macht, also geeignet ist, das Ziel zu erreichen oder doch näher zu bringen. Ein normatives Indiz dabei ist die interne Konsistenz und die Schlüssigkeit der Einzelmaßnahmen. Daher soll in diesem Kapitel gefragt werden:

- Lässt sich für die Thüringer Familienoffensive eine solche Konsistenz der Ziele nachvollziehen und formulieren? Oder finden sich Selbstwidersprüchlichkeiten in dem Sinn, dass einzelne

Maßnahmen Ziele verfolgen, die von anderen Maßnahmen konterkariert werden oder den Zielen anderer Maßnahmen widersprechen?

- Haben wir es mit einem unkoordinierten Sammelsurium von Maßnahmen (mit jeweils eigenen Zielen) zu tun, oder stützen sich die Maßnahmen jedenfalls teilweise gegenseitig in der Erreichung der angestrebten Ziele?
- Lässt sich mithin – wenigstens prinzipiell – von einem konsistenten Zielsystem der Thüringer Familienoffensive sprechen?

Ein letzter Schritt des vorliegenden Abschnitts formuliert schließlich die Frage, ob sich die Ziele der Familienoffensive (wenigstens prinzipiell) als kompatibel erweisen lassen mit bestimmten Oberzielen, die die Familienpolitik der demokratischen Öffentlichkeit bestimmen. Solche Oberziele sollten unabhängig von parteipolitischen und weltanschaulichen Positionen von den meisten Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert werden, in jedem Fall aber auch die demokratische Opposition mit umfassen.

## **3.2. Ziele der Einzelmaßnahmen der Thüringer Familienoffensive**

### **3.2.1. Finanzielle Stabilisierung des Thüringer Erziehungsgeldes**

Die Landesregierung hat die Bezugsbedingungen des Landeserziehungsgeldes verändert. War die Zahlung früher an bestimmte Einkommensgrenzen gebunden – was zur allmählichen Erosion der Anspruchsberechtigten von 95 auf 50 Prozent geführt hat – so wird das Landeserziehungsgeld nun unabhängig vom Einkommen allen Thüringer Eltern und Erziehungsberechtigten gezahlt.

Das Ziel der finanziellen Stabilisierung des Erziehungsgeldes als solches widerspricht zunächst dem Vorwurf, die Thüringer Familienoffensive verfolge primär haushaltspolitische Sparziele. Transfersysteme, die die Bezugsberechtigung an feste und nominell fixierte Einkommenshöhen binden, schmelzen aufgrund der Inflationsraten im Zeitablauf ‚automatisch‘ ab. Denn immer mehr Haushalte wachsen

aus der Bezugsberechtigung heraus, wenn die Einkommensgrenzen nicht angehoben werden. Dieser Mechanismus dient sowohl einer ‚schleichenden‘ Anhebung der Steuersätze im Rahmen des Einkommenssteuerrechts wie auch einer Einsparung von Sozialleistungen (wie z.B. im Rahmen der Leistungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes). *Wäre es also wirklich das Ziel der Thüringer Landesregierung, familienpolitische Leistungen der Vergangenheit im Rahmen der Familienoffensive wieder einzusammeln und dadurch den Haushalt zu konsolidieren, dann wäre die ‚Nichtanpassung‘ der Einkommensgrenzen der Bezugsberechtigung des Landeserziehungsgeldes der bequemste Weg gewesen, um dieses Ziel zu erreichen.* Dieser Weg aber wird durch die Änderungen im Landeserziehungsgeld gerade nicht eingeschlagen; er wird vielmehr dauerhaft verstellt, indem die Einkommensgrenzen abgeschafft werden. Hier handelt es sich um eine Selbstbindung der Landesregierung, die den Familien unabhängig von Schwankungen ihres Einkommens Erwartungssicherheit gewährleistet.

Diese Abschaffung von Einkommensgrenzen wird von der Opposition offen, vom Thüringer Landkreistag vorsichtig und in Frageform kritisiert. Denn dass familienpolitische Leistungen auch an relativ wohlhabende Familien gezahlt werden, das scheint dem verteilungspolitischen Ziel einer gerechten Einkommensverteilung zu widersprechen. *Aus gesellschaftspolitischer Sicht sollten allerdings familienpolitische Leistungen nicht primär zum Instrument gerechter Einkommensverteilung gemacht werden.* Diese sollte vielmehr auf anderem Wege (etwa durch ein progressiv wirkendes Einkommenssteuersystem) erreicht werden. Denn Tatsache ist, dass *quer durch alle Einkommensschichten hindurch* Haushalte mit Kindern gegenüber Haushalten ohne Kinder benachteiligt sind. Die Diskriminierung von Familien im Sozialversicherungsstaat ist mithin auch als ‚Ausbeutung von der Seite‘ (Max Wingen) bezeichnet worden. Familienpolitische Leistungen dienen zur Kompensation dieser Benachteiligungen, nicht anderen Politikzielen außerhalb des Familiensektors. Das gilt gerade nicht nur im unteren Einkommenssegment, sondern auch im (gehobenen) Mittelstand.

Die Notwendigkeit umfangreicher Nachweise, des Ausfüllens von Anträgen bei ganz verschiedenen Stellen (Bundes- und Landeserziehungsgeld, Wohngeld, Eintragung von Steuerfreibeträgen usw.) ist in der familienpolitischen Diskussion immer wieder

als unwürdiges Bittstellertum von Familien kritisiert worden. Die Zersplitterung familienpolitischer Leistungen auf verschiedene Transfersysteme, die dabei mit unterschiedlichen Einkommensgrenzen operieren und bei verschiedenen Behörden und Institutionen beantragt bzw. geltend gemacht werden müssen (Erziehungsgeldstellen, Finanzämter, Kommunen, Arbeitsämter etc.) führt regelmäßig dazu, dass Familien ihnen zustehende Leistungen aus Unkenntnis nicht abrufen. Andere scheuen den Aufwand einer umständlichen Beantragung bei unsicherem Ausgang und geringen Beträgen der zersplitterten Leistungen. Finanzielle Ansprüche und Ansprüche auf Sachleistungen (z.B. staatliche Zuschüsse im Betreuungssektor) stehen oft unverbunden nebeneinander und werden – trotz erheblicher Kosten für die öffentliche Hand - von den Begünstigten in ihrer Entlastungswirkung kaum wahrgenommen. Die Konsolidierung des Thüringer Landeserziehungsgeldes geht einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine Vereinfachung und Zusammenfassung familienpolitischer Leistungen. *Sie sollte zum Vorbild einer weiter gehenden Vereinfachung, Konsolidierung und Entbürokratisierung familienpolitischer Leistungen auch auf Bundesebene werden, damit Familien von sich selbst und anderen nicht mehr als Bittsteller, sondern als Leistungsträger wahrgenommen werden.*

**Die Stabilisierung des Landeserziehungsgeldes verfolgt das Ziel des Abbaus einer finanziellen Diskriminierung von Familien und der Schaffung einer besseren Konsumentensouveränität von Eltern gegenüber staatlichen und privaten Einrichtungen. Denn sie selbst können über die Hilfen entscheiden, die sie sich mit dem Erziehungsgeld ‚einkaufen‘ wollen. Zudem schafft die Abschaffung der Einkommensgrenzen Erwartungssicherheit für die Eltern.**

### **3.2.2. Kindergartenanspruch ab dem vollendeten 2. Lebensjahr des Kindes**

Bislang gilt in Deutschland ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem vollendeten 3. Lebensjahr. Dieser Anspruch wird durch die Familienoffensive um ein Jahr vorgezogen. Geltend gemacht werden kann dieser Anspruch gegenüber dem Landkreis als neuem Träger.

Der Rechtsanspruch der Eltern an die Kommunalpolitik stellt also eine Qualitätssicherungsmaßnahme innerhalb eines ordnungspolitischen Gesamtkonzeptes dar, das der Kommunalpolitik mehr Gestaltungsfreiheit einräumt, ihnen aber auch qualitative Auflagen macht.

**Eine solche Maßnahme dient einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf insbesondere für berufstätige Mütter im ländlichen Räumen, in denen die Versorgung mit Kindergartenplätzen prekär ist bzw. mittelfristig durch Konsolidierung im Kindergartenbereich prekär werden könnte.**

### **3.2.3. Umstellung der Kita-Finanzierung**

Die Umstellung der Kita-Finanzierung reagiert auf unkontrollierbare Kostensteigerungen im System aber auch auf demografische Entwicklungen wie die sinkende Kinderzahl und Wanderungsbewegungen junger Familien aus ländlichen Regionen heraus. Sie bildet das Kernstück der Offensive, die auch die stärkste Kritik der Opposition im Landtag wie auch der betroffenen Einrichtungen hervorruft. Die Umstellung stellt einen weit reichenden Systemwechsel dar, der aber – wie anderswo gezeigt – auch in anderen Ländern und Regionen vorgenommen wurde. Die Umstellung erhöht die Anpassungs- und dezentrale Selbststeuerungsfähigkeit im Kinderbetreuungssystem. An die Stelle pauschaler Personalkostenzuschüsse tritt ein differenziertes Anreizsystem, das Zuschüsse nicht an die Existenz einer Einrichtung als solcher, sondern an die konkrete Erbringung einer Betreuungsleistung für Eltern bindet. Durch den Einbezug der Kommunalpolitik kann die Anpassung der Strukturen an veränderte Bedürfnisse vor Ort geschehen. Relevante Alternative der Reform ist nicht die Fortsetzung des Status Quo, sondern eine sehr weitgehende Erosion der Einrichtungslandschaft aufgrund der finanziellen Überforderung des Systems, sinkender Kinderzahlen und der Ausdünnung ländlicher Räume.

**Familienpolitisches Ziel ist hier die Stärkung der Konsumentensouveränität der Eltern.**

### **3.2.4. Stärkung der Kommunalpolitik**

Die Stärkung der lokalen Einheiten als familienpolitische Akteure ergibt sich durch eine Reihe von Maßnahmen:

- die Zahlung einer kinderzahlbezogenen Infrastrukturpauschale;
- die Ausrichtung eines Rechtsanspruches auf die Landkreise;
- die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Adressierung der dezentralen Einheiten ist ein wichtiges Element regionaler Selbststeuerung der Aktiven Bürgergesellschaft in der Familienpolitik. Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf die regionale Ebene ermöglicht die Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse und Besonderheiten. Eine erwünschte Nebenwirkung ist zudem die Sensibilisierung lokaler Verantwortungsträger für die Notwendigkeit einer nachhaltigen Struktur von Kinderbetreuungseinrichtungen. Vor Ort ist es noch am ehesten möglich, Selbsthilfepotenziale für eine möglichst kostengünstige und regional vernetzte Kinderbetreuungsinfrastruktur zu mobilisieren, Elterninitiativen zu aktivieren etc. Zugleich steckt der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und der Thüringer Erziehungs- und Bildungsplan qualitative Rahmenbedingungen ab, die von den dezentralen Einheiten (Kommune und Landkreis) als autonome Entscheidungsträger zu berücksichtigen sind.

**Die Stärkung der lokalen Ebene ist geeignet, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor Ort zu erhöhen, da Fördergelder und Maßnahmen besser auf die regionalen Bedürfnisse abgestimmt werden können. Sie dient ferner der Sensibilisierung familienpolitischer Akteure in der Bürgergesellschaft und der Stärkung der Konsumentensouveränität der Eltern gegenüber den Einrichtungen, da diese nicht mehr unmittelbar bezuschusst werden, sondern Eltern und Kommunalpolitik auf Qualitätsunterschiede reagieren können.**

### **3.2.5. Die Einrichtung der Landesstiftung FamilienSinn**

Eine vom Landeshaushalt unabhängige Stiftung soll die Initiativen der Landesregierung insbesondere im Bereich der Familienbildung und Familienhilfe verstetigen; zudem sollen private Zustifter gewonnen werden. Die Abhängigkeit von

Leistungen und Initiativen für Familien von politischen und budgetären ‚Konjunkturzyklen‘ stellt ein gravierendes Problem der Familienpolitik der Demokratie dar. Eltern brauchen Berechenbarkeit und Verlässlichkeit familienpolitischer Rahmenbedingungen. Viele Maßnahmen tragen zudem nur Früchte, wenn über Jahre hinweg kontinuierlich Strukturen aufgebaut werden, die einen gewissen Bekanntheits- und Professionalitätsgrad erreichen.

Insbesondere die SPD Fraktion im Thüringer Landtag hat gegen die Einrichtung der Familienstiftung demokratiethoretische Einwände vorgebracht. Die für die Stiftung bereitgestellten Mittel unterlägen nicht mehr der demokratischen Kontrolle des Landtages. Ohne an dieser Stelle mit der notwendigen verfassungsrechtlichen Fachautorität sprechen zu können, erscheint eine solche Kritik doch als nicht gerechtfertigt. Es gehört zur gängigen Praxis staatlichen Handelns, Stiftungen und ausgegliederte Rechtsträger zu konstituieren, um langfristige Aufgaben anzuvisieren. So hat etwa Bundesfinanzminister Waigel in den 90er Jahren aus Privatisierungserlösen der Salzgitter AG die deutsche Bundesstiftung Umwelt als größte nationale Fördereinrichtung im Bereich ökologischer Anwendungen konstituiert, ohne dass dies auf nennenswerten Widerspruch der damaligen Oppositionsparteien gestoßen wäre. Die SPD-geführte Bundesregierung Schröder hat eine Vielzahl von außerparlamentarischen ‚Räten‘ und Einrichtungen konstituiert, die jeweils bestimmten langfristigen Themenstellungen nachgehen sollen.

Die Reformen der Familienoffensive stellen erheblich höhere Ansprüche auch an die Eltern, die nunmehr stellvertretend für ihre Kinder eigenständige Entscheidungen über Formen und Umfang der Kinderbetreuung fällen müssen. Gerade die Kritiker der Familienoffensive haben ja gleichzeitig kritisiert, dass qualitative Aspekte der Kinderbetreuung durch die größere Autonomie der Betroffenen bedroht erscheinen. *Mithin gewinnt die Familienbildung, die allemal ein zentrales Anliegen einer problembewussten Gesellschaftspolitik im 21. Jahrhundert ist, im durch die Familienoffensive konstituierten neuen System noch zusätzlich an Bedeutung und Relevanz.* Es erscheint durchaus gerechtfertigt und schlüssig, hier durch eine Stiftungsgründung kontinuierliche Impulse zu geben. Allerdings sollte durch die Struktur der Stiftung gewährleistet werden, dass die festgelegten Zielvorstellungen auch wirklich die Aktivitäten der Stiftung bestimmen und diese nicht durch zukünftige

Eingriffe aus dem politischen Raum mit jeweils aktuellen Themen überlagert werden können.

**Die Stiftung FamilienSinn dient der Sensibilisierung familienpolitischer Akteure in der Bürgergesellschaft wie auch der Erhöhung der Familienkompetenz. Die Familienstiftung trägt zudem dem Querschnittscharakter der Familienpolitik besonders deutlich Rechnung.**

### **3.3. Hierarchie der Ziele**

Insgesamt ergeben sich auf der Zielebene 5 sichtbare Orientierungen der Thüringer Familienoffensive:

- Abbau finanzieller Diskriminierungen von Familie (als Ziel der Stabilisierung des Landeserziehungsgeldes und der Umstellung der Kita-Finanzierung);
- Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (als Ziel der Ausweitung des Kindergartenanspruches und der Stärkung der Kommunalpolitiker als familienpolitischer Akteure)
- Die Stärkung der Konsumentensouveränität der Eltern (als Ziel der Stabilisierung des Landeserziehungsgeldes, der Umstellung der Kita-Finanzierung, der Stärkung der Kommunalpolitik).
- Die Sensibilisierung familienpolitischer Akteure in der Bürgergesellschaft (als Ziel der Stärkung der Kommunalpolitik und der Stiftung FamilienSinn)
- Die Erhöhung der Familienkompetenz (als Ziel der Stiftung FamilienSinn und der Stabilisierung des Landeserziehungsgeldes)

Es zeigt sich, dass es sich bei der Familienoffensive nicht um eine Ansammlung isolierter oder gar widersprüchlicher Einzelmaßnahmen, sondern um ein aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept mit klaren Leitorientierungen handelt. Die Maßnahmen ergänzen sich zum Teil in ihrer Wirkung auf die 5 genannten Ziele hin.

Diese Ziele lassen sich wiederum bestimmten gesellschaftspolitischen Oberzielen zuordnen, die in der Öffentlichkeit des Freistaates Thüringen durchaus mehrheitsfähig sein dürften. Zu nennen sind hier:

Der Abbau familienpolitischer Diskriminierung von Familien und die Erhöhung der Familienkompetenz dienen der *Erhöhung der Erziehungsleistungen Thüringer Familien*. Dies umfasst sowohl quantitative (Geburtenziffern) als auch qualitative Aspekte. Die Erweiterung einer eher traditionell-demografischen Perspektive, die in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der nationalsozialistischen Vergangenheit von jeher kontrovers diskutiert wird, um qualitative Aspekte von Erziehungsleistungen entspricht den neueren Diskussionen um die Bedeutung der Familienkompetenz, wie sie sich auch in entsprechenden Maßnahmen anderer Bundesländer ausdrückt. Unter wirtschafts- und standortpolitischen Aspekten geht es in der Familienpolitik nicht nur um quantitative Aspekte der Erhöhung von Geburtenziffern; es geht immer auch darum, welche Wert- und Kompetenzbildungsprozesse in den Familien ablaufen. Einfach gesagt geht es nicht nur um die Zahl der Köpfe, sondern auch darum, was in die Köpfe hinein kommt.

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Abbau familienpolitischer Diskriminierungen, die Erhöhung der Konsumentensouveränität der Eltern gegenüber Anbietern von Betreuungsleistungen wie auch die Erhöhung der Erziehungskompetenz dienen dem gesellschaftspolitischen Oberziel der *Verbesserung der Lebensqualität von Familien*. Ein solches Politikziel dürfte in einer demokratischen Gesellschaft über Parteigrenzen hinweg unstrittig sein: Muss es doch jeder Politik um eine Verbesserung der Lebensqualität von Bürgerinnen und Bürgern gehen.

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Erhöhung der Konsumentensouveränität von Eltern und die Sensibilisierung familienpolitischer Akteure in der Bürgergesellschaft dienen letztlich dem *Oberziel der Erhöhung der Attraktivität des Lebens- und Wirtschaftsstandorts Thüringen*. Die laufende, gerade auch von Bundesfamilienministerin Renate Schmidt aktiv betriebene Diskussion um die auch wirtschaftspolitische Bedeutung qualitativ hochwertiger Kindererziehung macht dies deutlich. Kinderbetreuung und attraktive Lebensbedingungen für Familien

sind ein ‚weicher Standortfaktor‘ und damit für Thüringen von ganzheitlicher Bedeutung.

Last but not least dienen die Sensibilisierung familienpolitischer Akteure, die Steigerung der Konsumentensouveränität von Eltern gegenüber Anbietern von Erziehungsleistungen, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und auch der Abbau von finanziellen Diskriminierungen von Familien dem Oberziel *der Gleichberechtigung der Geschlechter*.

**Es zeigt sich, dass der Thüringer Familienoffensive durchaus eine strukturierte Hierarchie von Zielen zugrunde liegt (vgl. Abbildung). Die Einzelmaßnahmen greifen ineinander und sind an Oberzielen ausgerichtet, die Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit erheben können.**

**Instrument**

Landeserziehungsgeld stabilisiert

Kindergartenanspruch ab 2 Jahre

Umstellung der Kita-Finanzierung

Stärkung der Kommunalpolitik

Stiftung FamilienSinn

**Ziel**

Abbau finanzieller Diskriminierung von Familien

Vereinbarkeit Familie & Beruf

Konsumentensouveränität der Eltern

Sensibilisierung familienpolitischer Akteure in der Bürgergesellschaft

Erhöhung der Familienkompetenz

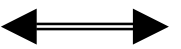
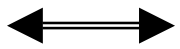
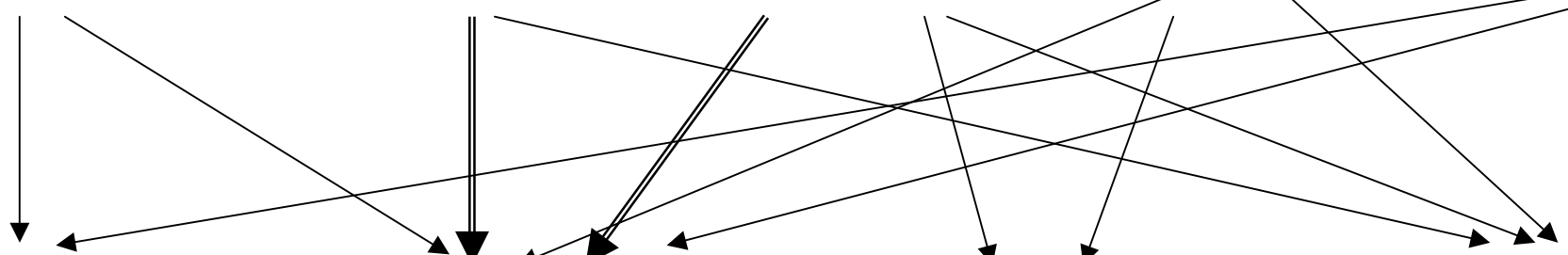
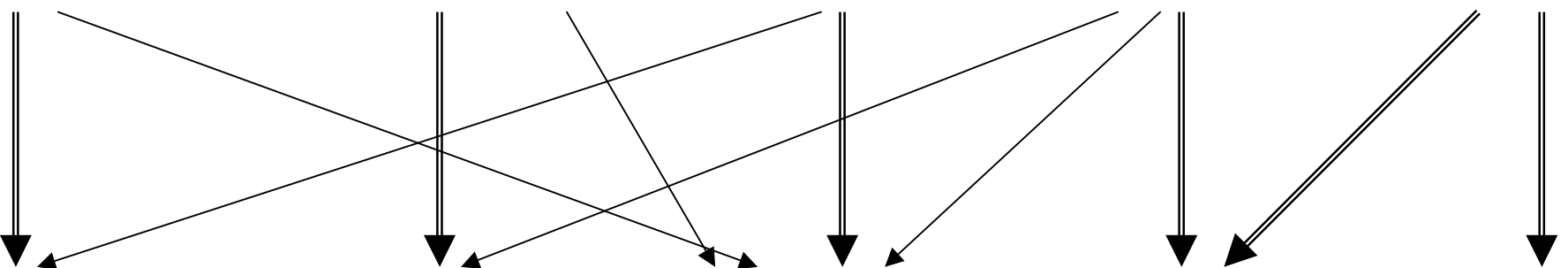
**Oberziel**

Geburtenrate

Bessere Lebensqualität für Familien

Attraktivität des Lebens- und Wirtschaftsstandorts

Gleichberechtigung der Geschlechter



### 3.4. Exkurs: Die Thüringer Familienoffensive als ‚Ordnungspolitik der Gesellschaft‘

Über solche konzeptionelle Verzahnungen hinaus aber wird in der Thüringer Familienoffensive zugleich ein neues Selbstverständnis und Rollenmodell des Freistaates als Akteur der Familien- und Gesellschaftspolitik deutlich. Familienpolitik wird nicht mehr primär fiskalisch – als Ausreichung staatlicher oder sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche an Anspruchsgruppen – konzipiert. Das bisherige System der Kindertagesstättenfinanzierung als pauschale Subventionierung der Personalkosten jeder anerkannten Einrichtung schränkte den Freiheitsraum der Akteure im System sehr stark ein. Die Einrichtungen empfangen ihr Geld vom Staat und waren ihm gegenüber reine Empfänger von Anweisungen und Auflagen. Steuerungskompetenzen liegen in einem solchen System ausschließlich im Ministerium bzw. in der politischen Führung.

Allerdings – dies hat sich auch in anderen Politikbereichen wie etwa der Wirtschaftspolitik gezeigt – ist ein solches *hierarchisches Steuerungsmodell nur begrenzt in der Lage, auf komplexe Veränderungen zu reagieren*. Die Informationsverarbeitungskapazität der politischen Führung ist zwangsläufig begrenzt. Lokale Besonderheiten und Veränderungen in der Bedürfnisstruktur des Adressatenkreises können nur in begrenztem Umfang aufgefangen bzw. berücksichtigt werden. Subsidiäre Strukturen, in denen wesentliche Entscheidungskompetenzen dezentral angesiedelt sind, erweisen sich hierarchischen und bürokratischen Strukturen gegenüber regelmäßig als überlegen. Dies gilt etwa für die Marktwirtschaft, in der Investitionsentscheidungen dezentral in den Betrieben fallen, und die damit gegenüber der sozialistischen Kommandowirtschaft sehr viel mehr Komplexität verarbeiten kann.

Das Konzept der Thüringer Familienoffensive verfügt mithin nicht nur über ein integriertes Zielsystem. Sie strebt die Umsetzung dieser Ziele auch auf eine veränderte Art und Weise an. Landesregierung und nach geordnete Behörden beanspruchen nicht mehr selbst die alleinige oder auch nur primäre Regulierungskompetenz. *Gesellschaftspolitik wird nicht mehr als Setzung von Vorgaben sondern vielmehr als Gestaltung eines autonomen Handlungs- und*

*Entscheidungsraumes anderer familienpolitischer Akteure (Eltern, Kindergärten, Kommunalpolitik) begriffen.* Diese werden einerseits mit Ressourcen (Erziehungsgeld, Infrastrukturpauschale) ausgestattet – andererseits aber auch mit Anreizen versehen (Landkreise als Träger des Rechtsanspruches von Eltern, Betreuungseinrichtungen als Dienstleister gegenüber Eltern, die auf der Basis ihrer Dienstleistungsqualität honoriert werden).

*Ein solches subsidiäres Steuerungssystem, das durch die Thüringer Familienoffensive angezielt ist, stellt grundlegend neue Anforderungen an alle Betroffenen.* Das gilt zunächst für die *politisch Verantwortlichen selbst.* Denn nicht ‚Rudern‘, sondern ‚Steuern‘ (Gubernare) ist die Aufgabe der politischen Führung auf Landes- und Bundesebene. Wenn dezentrale Einheiten (Kommunalpolitik, Betreuungseinrichtungen, Eltern) wirklich autonome Entscheidungen fällen sollen, dann müssen sie dazu ‚ermächtigt‘ werden (‚Empowerment‘). Entscheidungsspielräume müssen entstehen, innerhalb derer regional unterschiedliche Schwerpunktsetzungen möglich sind. Andererseits müssen die wichtigsten gesellschaftlichen Bedürfnisse im System abgebildet werden. Dies geschieht durch die Zubilligung von Ansprüchen, aber auch durch die Lenkung von Zahlungsströmen. Im Übrigen beschränkt sich die Funktion der politischen Leitung auf die Aufgaben der Qualitätssicherung dadurch, dass die Anbieter bei ihren Angeboten bestimmte Regeln einhalten müssen (z.B. Vorgaben des Bildungs- und Erziehungsplanes, Mindestgrößen der Gruppen, Wahrnehmung der Elternpflichten in sozial schwachen Familien etc.).

Eine neue Rolle ergibt sich auch für die Kommunalpolitik. Sie reicht nicht lediglich – wie bisher - Fördergelder des Ministeriums weiter. *Landkreise, Städte und Kommunen werden vielmehr im Konzept der Familienoffensive zu eigenständigen Planungs- und Administrationseinheiten.* Gegenstand einer solchen Arbeit ist es:

- eine ‚nachhaltige‘ und zukunftsfähige Struktur von Kinderbetreuungseinrichtungen vor Ort zu konzipieren;
- Eltern und Kindergartenleitungen Hilfen zur Bewältigung ihrer neuen Rollenanforderungen an die Hand zu geben;
- Selbsthilfepotenziale der Region zu mobilisieren. Dazu wären auch Clearing-Stellen als permanente Ansprechpartner für besorgte

Eltern und Einrichtungen in jedem Landratsamt oder Lokale Bündnisse und Netzwerke mit Entscheidungsträgern der Bürgergesellschaft denkbar.

Gerade die Entscheidung bezüglich einer nachhaltigen und vielfältigen Versorgungsstruktur mit Kindergarteneinrichtungen in der Region eignet sich dazu, als Thema in eine weitere kommunale Öffentlichkeit hinein getragen zu werden und unter mehr oder weniger aktiver Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern diskutiert zu werden. Angesichts dieser wichtigen Funktion der Kommunalpolitik gerade für den Umsetzungsprozess der Offensive vor Ort bildet die ablehnende Haltung des Thüringer Landkreistages zu den Reformen der Familienoffensive ein gewisses Problem, das bearbeitet werden sollte.

Doch auch die Anforderungen an die ‚Anbieter‘ von Betreuungs- und Erziehungsleistungen verändern sich auf dem durch die Thüringer Familienoffensive eingeschlagenen Weg. Denn sie werden von bloßen Befehlsempfängern im bürokratischen System zu autonom entscheidenden Dienstleistern, die untereinander im begrenzten Wettbewerb zueinander stehen. Die Qualität ihrer Entscheidungen wird mittel- und langfristig über den Erfolg ihrer Einrichtung (im Sinne von Kinderzahlen) und damit auch die eigenen Handlungsmöglichkeiten in der Zukunft entscheiden. *Dies setzt bei den Kindergartenleitungen ein völlig neues Denken und Handeln voraus, das Ähnlichkeiten mit dem eines privaten ‚Unternehmers‘ aufweist.* Insbesondere müssen sie sich nunmehr nicht an politisch-bürokratischen Vorgaben, sondern an den Bedürfnissen und Wünschen der Eltern als ‚Kunden‘ orientieren. Hier liegen vielleicht die größten Hindernisse, aber auch die größten Chancen auf dem durch die Familienoffensive eingeschlagenen Weg. *Die Eigenständigkeit und Kompetenz der Kindergartenleitungen ist der entscheidende Faktor, der über Gelingen oder Misslingen den durch die Familienoffensive eingeschlagenen Weg entscheidet.* Hier sollten flankierende Hilfen und Maßnahmen ansetzen. Beispielsweise wären regionale und kommunale ‚Patenschaften‘ einer Kindergarteneinrichtung durch einen mittelständischen Betrieb oder eine vergleichbare Einrichtung mit betriebswirtschaftlicher Kompetenz und Erfahrung des Handelns unter Wettbewerbsbedingungen denkbar.

Neue Anforderungen stellt der eingeschlagene Weg schließlich auch an die Eltern. Sie müssen eine ‚Konsumentensouveränität‘ entwickeln, die sich auf die stellvertretende Wahrnehmung der Interessen ihrer Kinder richtet. Hier mag es – insbesondere in sozial randständigen Familien mit engen Budgetrestriktionen – zu Konfliktsituationen zwischen Eltern- und Kindinteressen kommen. Einzelne Familien mögen – wie von Kritikern befürchtet – das ihnen nunmehr direkt zufließende Geld eher für Konsumgegenstände ausgeben als für qualitativ hochwertige Betreuung ihrer Kinder. Es bleibt Aufgabe der Jugendämter als Aufsichtsbehörden, diese Situation gerade in gesellschaftlich schwach integrierten Familien mit hohem finanziellem Druck aufmerksam zu beobachten. Prinzipiell ist es allerdings gerade ein Ziel der Familienoffensive, Finanzierungsneutralität über alle Betreuungsformen (Kindergarten, Familie, privates Betreuungsnetzwerk) hinweg herzustellen und mithin auch die finanziellen Vorteile einer Selbstbetreuung in der Familie transparent zu machen. Durch die gleichzeitige Ausweitung des Anspruches auf einen Kindergartenplatz wird eine Entscheidungsfreiheit auch in biografischer Hinsicht weiter erhöht. Ein wichtiger Teil der Reform wird daher in einer flankierenden Information und Kommunikation mit den Eltern bestehen. *Einrichtungen und Kommunalpolitik müssen kommunizieren, worin die spezifischen Bildungs- und Betreuungsleistungen von Kindergärten liegen und dadurch um die Eltern werben. In dieser Kommunikation und Information liegen zentrale Chancen der Reform.* Denn sie erscheint geeignet, die Mitverantwortung aber auch die autonome Entscheidungsfreiheit von Eltern zu stärken und dabei diese für kindliche Sozialisation nachweislich wichtigste Gruppe stärker zu adressieren und zu integrieren.

## **4. Fazit: Bewertung der Thüringer Familienoffensive**

### **4.1. Die wichtigsten Einwände**

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen bezeichnet die Maßnahmen der Thüringer Familienoffensive als „ein gefährliches Spiel von Versuch und Irrtum“ (PM vom 25.08.05). Eine solche Qualifikation erscheint auf dem Hintergrund der dargelegten theoretischen Diskussionen und praktischen Entwicklung als nicht gerechtfertigt. Die Maßnahmen der Initiative betreten weder theoretisch noch praktisch absolutes Neuland. Insbesondere die Umstellung der Kindergartenfinanzierung, ist durch umfangreiche theoretische Diskussionen vorbereitet worden. Erfahrungen in einigen Ländern (der OECD Bildungsbericht 2004 gibt über die o.g. Beispiele hinaus weitere Einschätzungen wieder) zeigen: Gravierende Befürchtungen, die sich fast überall mit der Einführung eines Familiengeldes o.ä. verbinden, erweisen sich regelmäßig als unbegründet. Weder bricht bei sachgerechter Umstellung die finanzielle Grundlage der Kinderbetreuungseinrichtungen zusammen noch ist in großem Umfang ein Auszug von berufstätigen Eltern aus der Erwerbsarbeit zu konstatieren. Die Länder, die bisher vergleichbare Systeme eingeführt haben, fallen auch im internationalen Vergleich nicht durch einen niedrigen qualitativen Standard der Kinderbetreuung auf. Einige Untersuchungen weisen lediglich darauf hin, dass die von Eltern gemeinsam mit ihren Kindern verbrachte Zeit leicht anwächst – ein familienpolitisch durchaus erwünschter Effekt.

Der Thüringer Landkreistag kritisiert in seiner Stellungnahme (Schreiben an den Thüringer Kultusminister vom 23.08.05) im Wesentlichen, dass die Maßnahmen der Thüringer Familienoffensive den gegenwärtigen gesetzlichen und finanziellen Rahmen des Thüringer Kinderbetreuungssystems sprengen und finanzielle Schwerpunkte anders als bisher setzen. Genau dies aber ist das erklärte Ziel der Landesregierung. In Ländern, in denen dies bisher geschehen ist, zeigen veränderte Verhaltensweisen und Anpassungsreaktionen der Beteiligten, dass sich nach einer mehr oder weniger schwierigen Übergangsphase ein ‚neues Verhaltensgleichgewicht‘ von Eltern, Einrichtungen und öffentlichen Stellen einspielt.

Die Opposition im Thüringer Landtag und die Gewerkschaft ‚Erziehung und Wissenschaft‘ sehen in der Familienoffensive primär ein Spargesetz und eine Rücknahme familienpolitischer Errungenschaften der Vergangenheit. Diese Einschätzung erscheint nicht berechtigt. Wesentliche Ersparnisse für den Landeshaushalt hätte vielmehr das langsame Abschmelzen der Zahlungen des Thüringer Landeserziehungsgeldes durch eine Nicht-Anpassung der nominal fixierten Einkommensgrenzen gebracht. Aufgrund der Inflation wäre dadurch ein immer größerer Teil der Thüringer Familien aus der Anspruchsberechtigung ‚herausgewachsen‘. Ein solcher Quietismus hätte zudem für die Landesregierung den Charme besessen, dass er von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen wird. Die Familienoffensive ist dagegen genau den umgekehrten Weg gegangen: Sie hat die Einkommensgrenzen beseitigt und stellt dadurch eine familienpolitische Selbstbindung der Exekutive dar, die in sozialpolitischer Hinsicht durchaus bemerkenswert ist. Die Abschaffung der Einkommensgrenzen ist nicht – wie von Kritikern angemerkt – als sozial ungerecht zu qualifizieren. Denn Ziel familienpolitischer Transfers ist es, Ungerechtigkeiten zwischen Familien und Nichtfamilien quer durch alle Einkommensklassen hindurch auszugleichen. Das wichtige Ziel einer gerechten Einkommensverteilung ist dagegen eher mit steuerlichen Mitteln einer progressiven Einkommenssteuer umzusetzen.

Zahlreiche Kritiker – sowohl in der SPD-Landtagsfraktion, als auch bei den Wohlfahrtsverbänden – hat die geplante Landesstiftung FamilienSinn gefunden. Das für die Stiftung aus dem Landeshaushalt entnommene Geld sei besser an anderer Stelle investiert worden. Eine solche Kritik übersieht, dass eine Stärkung und Konsolidierung der Familienbildung im Kontext des durch die Familienoffensive geschaffenen Systems durchaus Sinn macht. Denn gerade wenn dem von Kritikern befürchteten Auszug insbesondere sozial schwächerer Familien aus dem Kindertagesystem entgegen gewirkt werden soll, dann muss die Familienbildung gestärkt und noch mehr in die Öffentlichkeit getragen werden. Erwachsene, die Verantwortung für Kinder tragen, müssen noch stärker zur Kenntnis nehmen, worin diese Verantwortung besteht und wie wichtig die ersten Lebensjahre für die mentale und geistige Entwicklung ihres Kindes sind. Es müssen ihnen Mittel und Wege aufgezeigt werden, wie sie – gemeinsam mit Kindertagesstätten - dieser

Verantwortung gerecht werden können und wo die besondere Bedeutung außerfamiliärer Erfahrungsräume dabei liegt.

Intensive Kritik insbesondere aus den Wohlfahrtsverbänden ist daran geäußert worden, dass ein infolge der Familienoffensive zu erwartender Auszug der Kinder aus den staatlich subventionierten Kindergärten die Erziehungsdefizite gerade in sozial deprivierten Familien noch stärker zum Tragen bringt. Eine wirklichkeitsferne Familienromantik scheint Verwahrlosungstendenzen in solchen Familien zu ignorieren, die Geld lieber zu eigenen Konsumzwecken ausgeben, aber ihren Kindern selbst einfachste Dinge wie ein morgendliches Frühstück verweigern. Die Situation der betroffenen Kinder und Jugendlichen scheint noch dadurch verschlechtert zu werden, dass diese ihren egoistischen Eltern noch ausschließlicher anheim gegeben werden.

Eine solche Kritik formuliert in letzter Konsequenz gerade den entgegen gesetzten Einwand zur oben referierten Schelte der Landesstiftung FamilienSinn. Denn selbst wenn man die Diagnose zunehmender Erziehungsdefizite in Familien akzeptiert, so ist doch eine mögliche Therapie keineswegs so nahe liegend. Das in der skizzierten Kritik implizite Konzept, Kinder sozusagen an ihren Familien vorbei zu sozialisieren, lässt sich empirisch nicht bestätigen. Kindergärten und Schulen können und wollen keine Ersatzfamilien sein. Kommt es in den Familien zu massiven Defiziten, so kann es im Interesse von Eltern und Kindern nur darum gehen, diese zu überwinden und zur Steigerung des Verantwortungsbewusstseins von Eltern beizutragen. Dazu muss der Familienbildung ein völlig neuer Stellenwert zukommen. Angebote und Inhalte der Familienbildung müssen breit kommuniziert werden – und zwar gerade lokal, in der örtlichen Bürgergesellschaft. Nachbarn und Bekannte müssen sich ermächtigt fühlen, bedenkliche Situationen anzusprechen. Nachzudenken ist in diesem Sinne auch über eine Integration von Angeboten der Familienhilfe mit regulären Leistungen des Staates wie dem reformierten Erziehungsgeld. *Erwägenswert erscheint etwa eine Verpflichtung der Eltern zu regelmäßigen medizinischen Reihenuntersuchungen der Kinder (U 1-10), wie sie in Finnland und Österreich mit der Auszahlung des Elterngeldes verbunden ist.* Dort wird die Vorstellung zur medizinischen Untersuchung nicht als illegitimer Eingriff, sondern als ‚ganz normale‘ Verpflichtung empfunden. Zugleich ergeben sich aber durch die Reihenuntersuchungen Möglichkeiten, bei Bedarf Angebote der Familienbildung unmittelbar an die bedürftigen Familien heran zu

tragen. Die geplante Stiftung FamilienSinn erweist ihre Notwendigkeit gerade dort, wo sie Sozialisationsdefizite in den Familien nicht ignoriert, sondern mit intelligenten und innovativen Formen der Familienbildung zu reagieren versucht, die nur in enger Zusammenarbeit mit bürgerschaftlichen Instanzen vor Ort umgesetzt werden können.

Sehr berechtigt sind dagegen Einwände, die auf eine sachgerechte Umsetzung der geplanten Maßnahmen pochen und darum bitten, die Einrichtungen vor den damit verbundenen Herausforderungen nicht alleine zu lassen. Die Landesregierung hat sich bemüht, den Sinn der Offensive ausführlich zu begründen. Dennoch sollte vielleicht die Ausgangssituation noch deutlicher kommuniziert werden. Die relevante Alternative zu einer durchgreifenden Reform wäre ja nicht der Status Quo, sondern sozusagen ein Status quo minor: Die Haushaltslage des Freistaates Thüringen und die kontinuierlich ansteigenden Zuschusszahlungen der letzten Jahre würden über kurz oder lang harte Sparmassnahmen herauf beschwören, die die Existenz gerade kleinerer Kindergärten im ländlichen Raum allemal in Frage stellen würden. Sparen im bisherigen System ist zwangsläufig mit gefährlichen Belastungen für diese verbunden. Nur ein Übergang zu einem neuen System eröffnet langfristige Perspektiven, wenn er mit der Entstehung neuer Unterstützungsstrukturen vor Ort für die bedrohten Einrichtungen einherginge. Hier sollten begleitende gesellschaftspolitische Maßnahmen ansetzen.

#### **4.2. Die Thüringer Familienoffensive – Systemwechsel zu einer Familienpolitik in der Bürgergesellschaft**

Wenn auch festgestellt werden muss, dass die Familienoffensive Vorbilder im internationalen Raum aufweist und vergleichbare Initiativen auch in anderen Bundesländern gestartet wurden, so stellt sie doch als geschlossenes Bündel von Maßnahmen den konsequentesten Übergang von einer *fiskalisch-etatistischen* zu einer *Familienpolitik in der Bürgergesellschaft* dar. Dieser Systemwechsel vollzieht im Bereich der Kindergartenfinanzierung jene Bewegung nach, die in der Thüringer Familienpolitik der vergangenen Jahre insgesamt feststellbar ist (vgl. oben 1.2.), aber bislang noch keinen Eingang in die finanziellen Regelungen und Zuweisungen gefunden hat. Von daher lässt sich die Familienoffensive eher als konsequente

Fortführung denn als Rücknahme Thüringer Familienpolitik der letzten Jahre interpretieren.

Der Systemwechsel zeigt sich insbesondere darin, dass sich die Funktionen und Rollen der wichtigsten Akteure – Landesregierung, Wohlfahrtsverbände und Trägerorganisationen, Kindergärten, Eltern – im neuen Umfeld tief greifend wandeln (vgl. dazu ausführlich oben 3.4.). Das neue System kann nur dann funktionieren, wenn die Akteure ihre Mitverantwortung wahrnehmen. Insofern ist das neue System wesentlich flexibler und anpassungsfähiger an lokale Bedürfnisstrukturen, aber auch voraussetzungsreicher in Bezug auf die tragenden Akteure.

In diesen gestiegenen Anforderungen insbesondere an Kommunalpolitik, Kindergartenleitungen und Eltern liegen die entscheidenden Schlüssel zum Erfolg des Systemwechsels. Eine zentrale Rolle kommt dabei zunächst der Kommunalpolitik als Träger von Strukturentscheidungen vor Ort zu. Gerade in ländlichen Räumen, wo eine Konsolidierung der Kindergartenlandschaft langfristig unvermeidbar ist, müssen sie in enger Abstimmung mit kommunalen und freien Trägern Modelle für eine nachhaltige Versorgungsstruktur erarbeiten. Schließung von Einrichtungen wird dabei aufgrund der Konsequenzen für Kinder, Eltern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter immer nur die letzte und schlechteste Lösung sein. Vielmehr ist zu prüfen inwiefern

- Wirtschaftlichkeitsreserven durch verbessertes Management und Neupositionierung von Einrichtungen gehoben werden können;
- Eine regionale Differenzierung von Angeboten durch bessere Abstimmung erreicht werden kann;
- Kooperationen zwischen verschiedenen Einrichtungen zur Kostensenkung beitragen kann;
- Die Attraktivität der Angebote auch unter den veränderten Bedingungen aufrechterhalten werden kann.

Landkreise, Städte und Kommunen werden hier einen Rahmen für die Aufrechterhaltung eines erschwinglichen und attraktiven Betreuungsangebotes in der Region zu schaffen haben. Dies wird je nach Region völlig unterschiedliche Anpassungsmaßnahmen erforderlich machen: im städtischen oder stadtnahen Bereich sind andere Strukturen erforderlich als in ländlichen Räumen etc.

Für diese Aufgabe werden die Kommunalpolitiker Potenziale und Hilfen nicht nur von der Landesregierung zu erwarten haben. Die Erfahrung aus anderen Ländern – z.B. Norwegen – zeigt vielmehr, dass nach einem Systemwechsel das Bewusstsein dafür steigt, dass eine leistungsfähige Infrastruktur von Kindertageseinrichtungen mit hohem pädagogischen Anspruch und hoher Dienstleistungsqualität *eine Aufgabe nicht nur des Staates, sondern ein wichtiger Standortfaktor der gesamten Region ist*. Eine leistungsfähige und qualitativ hochwertige Betreuungsinfrastruktur lässt sich volkswirtschaftlich in diesem Sinne auch als *lokales öffentliches Gut* qualifizieren. *Der Übergang zu einer ‚Familienpolitik in der Bürgergesellschaft‘ beinhaltet daher als zentrales Element auch die Mobilisierung von Engagementpotenzialen vor Ort*.

Fragen der Kinder- und Jugendpolitik (Kindergärten, Schulen) sind traditionell wichtige Kristallisationspunkte ehrenamtlichen Engagements. Eltern und Verbände, aber auch Vereine und die mittelständische Wirtschaft zeigen hier eine überdurchschnittlich starke Engagementbereitschaft. In Thüringen existiert etwa eine durchaus vielgestaltige Kooperation zwischen Wirtschaft und Schulen.

Die Suche nach einer tragfähigen und qualitativ hochwertigen Kindertageseinrichtung eignet sich mithin in besonderer Weise als Thema für ein *lokales Bündnis für Familie*, wie es die Thüringer Landesregierung und auch das Bundesfamilienministerium auf Bundesebene seit einigen Jahren aktiv propagiert. Die Sicherung des Bestandes einer Kinderbetreuungseinrichtung am Ort ist eine konkrete gemeinsame Gestaltungsaufgabe für mittelständische Wirtschaft, Organisationen und Bildungseinrichtungen, Vereine und regionale Öffentlichkeit.

Mehr Partizipation der lokalen Bürgergesellschaft in der Planung sollte zugleich in eine Steigerung ehrenamtlicher Engagementpotenziale um die Einrichtungen herum münden. *Hier geht es nicht darum, Ehrenamt und Bürgergesellschaft als Lückenbüßer für den Rückzug der Politik zu missbrauchen*. Bürgerschaftliches Engagement würde vielmehr darauf hinaus laufen, Selbstorganisationshilfen, niedrigschwellige Beratungsleistungen und zusätzliche attraktive Bildungsangebote zur Verfügung zu stellen – mithin Ressourcen, die der fiskalische Staat bisher nicht bereitgestellt hat und auch in Zukunft kaum bereithalten könnte. Bürgerschaftliches Engagement von

Unternehmen, Vereinen, Privatleuten etc. kommt erst im neuen System richtig zur Geltung und ist aber auch ausschließlich dazu in der Lage, das neue System funktionsfähig zu machen.

Welchen konkreten Beitrag könnte solches Engagement dazu erbringen, den Systemwechsel zu erleichtern und Kindergärten auch unter den neuen Rahmenbedingungen handlungsfähig zu erhalten?

- Elterninitiativen werden experimentieren, wie durch Kombinationen von ehrenamtlichem Elternengagement, Sponsoren und höheren Zahlungen auch kleine Kindergärten im ländlichen Raum erhalten werden können. Dabei werden für die Eltern als ‚Kunden‘ ggf. höhere Belegungskosten abzuwägen sein gegen längere Anfahrtstrecken und größere Gruppen. Besteht wirklich ein virulentes Interesse am Erhalt einer ländlichen Einrichtung – wie dies etwa die Liga der Thüringer Wohlfahrtsverbände postuliert? Dann wird sich diese auch in einer Engagementbereitschaft von Eltern und Anliegern vor Ort niederschlagen müssen.
- Fördervereine aus Bürgergruppen oder Bürgerstiftungen können sich finanziell oder durch kostenlose Mitarbeit engagieren, um die Wettbewerbsfähigkeit ‚ihres‘ Kindergartens zu erhöhen. Bei freien Trägern werden dies Konfessions- oder Weltanschauungsgruppen leisten (z.B. Volkssolidarität, Diakonie und evangelische Kirche, reformpädagogische Bewegungen etc.).
- Mittelständische Unternehmen, die eine ‚Patenschaft‘ für eine Kinderbetreuungseinrichtung übernehmen, können niedrigschwellige Beratungsleistungen für die Kindergartenleitung erbringen, die dieser hilft, sich besser an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Dies umfasst Hilfen bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen, bei der Präsentation der Einrichtung im Internet, bei der Werbung um Eltern, bei der Schaffung einer ‚Dienstleistungsqualität‘. Unternehmen und Unternehmer, die auch nur 2 Stunden pro Woche kostenlose Beratungsleistungen erbringen, würden dadurch einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Selbstorganisationsfähigkeit der Kindergärten leisten. Die Industrie- und Handelskammer Erfurt und die Verbände der Thüringer Wirtschaft können

hier auf eindrucksvolle Kooperationsinitiativen und Engagementformen verweisen, an die sich nahtlos anknüpfen ließe.

- Eine wichtige Rolle könnte bürgerschaftliches Engagement auch bei der Aufgaben der Familienbildung spielen. ‚It takes a village to raise a child‘: Aufgaben der Erziehung und Persönlichkeitsbildung sind Aufgaben der gesamten lokalen Gemeinschaft: So hatte es einst Präsidentengattin Hillary Clinton in den 90er Jahren programmatisch ausgedrückt und damit eine Debatte in der akademischen Bildungslandschaft in den USA ausgelöst. Die Sensibilisierung für die gewachsene Verantwortung von Eltern im neuen System der Thüringer Familienoffensive ist letztlich eine Aufgabe der gesamten Kommunikation vor Ort. Hier können Politikerinnen und Politiker ebenso eine Funktion übernehmen wie Arbeitgeber, Vereine und Verbände, Schulen und Bildungseinrichtungen etc. Eine solche Verbreiterung der Kommunikation über Erziehungsfragen würde letztlich auch mehr bewegen als immer neue staatliche Regulierungen.

Ein großer Teil der Kritik an den Maßnahmen der Thüringer Familienoffensive richtete sich gegen die finanzielle Kalkulation bzw. die fehlenden Mittel zur Fortsetzung der bisherigen Bildungs- und Betreuungsarbeit in den Einrichtungen. Dabei ist allerdings – insbesondere in der Stellungnahme des Landkreistages – die Offensive gedanklich als ‚Nullsummenspiel‘ wahrgenommen worden, die lediglich eine Verschiebung von Finanzmitteln bei grundsätzlich konstanten Kostenverhältnissen vorsieht. Gelingt es dagegen, durch Dezentralisierung von Strukturentscheidungen und mehr Selbst- und Mitverantwortung für Eltern und Einrichtungen bürgerschaftliches Engagement auf regionaler und kommunaler Ebene zu mobilisieren, dann könnte die Familienoffensive zum *Positivsummenspiel* aller Betroffenen werden: Bildungs- und Betreuungsarbeit würde dann trotz sinkender Kosten zu besserer Qualität angeboten – und zu besseren Ergebnissen führen. Genau dies ist die Erfahrung in Finnland, wo trotz sinkender Budgetansätze im Betreuungssystem die Geburtenraten gestiegen sind.

#### **4.3. Den Weg zu Ende gehen: Vorschläge zur Flankierung und Umsetzung der Maßnahmen**

Stellt die Thüringer Familienoffensive einen Systemwechsel zu einer Familienpolitik in der Bürgergesellschaft dar, so besteht eine wichtige Aufgabe der Implementation der Einzelmaßnahmen darin, diesen Weg zu Ende zu gehen und Rahmenbedingungen zur Stärkung bürgerschaftlicher Potenziale vor Ort zu schaffen. Dazu werden abschließend drei Vorschläge für flankierende Maßnahmen gemacht, mit deren Hilfe die Landesregierung zu einem gelungenen Systemwechsel vor Ort und damit zu einer Stabilisierung der Thüringer Familienoffensive beitragen könnte.

#### **4.3.1. Flankierende Maßnahmen I: Hilfen für Einrichtungen**

Wie bereits mehrfach betont stellt der Systemwechsel der Kindergartenfinanzierung die Leitungen der Thüringer Kindergärten vor ganz erhebliche Herausforderungen. Wo man bisher auf die Zuweisungen der Landesregierung bzw. der nachgeordneten Behörden warten konnte, da sind nun Eigeninitiative und Steigerung der Dienstleistungsqualität, aktives Umwerben der Eltern, Anpassung von Verträgen an unsichere Planungsgrundlagen – mithin im weitesten Sinne ‚unternehmerische‘ Kompetenzen – gefragt. Die Bayrische Staatsregierung hat daher die im Mai 2005 im Landtag verabschiedete Reform des BayKiBiG mit einer gut einjährigen Übergangsfrist versehen, in der zugleich Hilfen für die Einrichtungen bereitgestellt werden. Umgekehrt zeigen die Erfahrungen in Hamburg, dass eine ‚Schocktherapie‘ (abrunder Systemwechsel plus Einsparungen) schnell zur Überforderung der Verantwortlichen und damit zum Kollaps der Einrichtungen führen kann.

Die Thüringer Landesregierung sollte daher glaubwürdig beides signalisieren: die Unumkehrbarkeit der Reform durch entsprechende Beschlüsse im Landtag einerseits und eine schrittweise und aktiv begleitete Umsetzung in den Landkreisen und Kommunen andererseits. Flankierende Aktivitäten etwa der Landesarbeitsgemeinschaft Schule und Wirtschaft und des Bildungswerkes der Thüringer Wirtschaft, der Ehrenamtsstiftung des Freistaates Thüringen etc. zur Stärkung der Selbstorganisationsfähigkeit der Kindergartenleitungen sollten diese Phase aktiv unterstützen. Internetbasierte Informationssysteme und Newsgroups, wie sie die Bayrische Staatsregierung betroffenen Eltern und Einrichtungen anbietet, erleichtern ebenfalls die Kommunikation und Anpassung an neue Gegebenheiten. Die dazu von Landesgesetzgeber vorgesehenen Übergangsfristen (s.o. 1.3.) wird man nur als ausreichend beurteilen können.

#### **4.3.2. Flankierende Maßnahmen II:**

##### **Potenzialaufbau bei den Landkreisen, Städten und Kommunen**

Wie ebenfalls bereits angesprochen kommt den Kommunalpolitikern als Mitarchitekten einer nachhaltigen Betreuungsinfrastruktur vor Ort und Adressaten des

Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz eine wichtige Moderatorenfunktion zu. Die ablehnende Haltung des Landkreistages gegenüber der Thüringer Familienoffensive und eine Kritik, die von wenig Verständnis gegenüber den langfristigen Steuerungszielen der Landesregierung spricht, stellt hier ein gravierendes Hindernis dar. Die Landesregierung sollte daher – ähnlich wie das in Bayern geschehen ist – in einen aktiven Dialog mit den Landkreisen, Städten und wichtigen Kommunalpolitikern eintreten, um diese für die Herausforderung einer zeitgemäßen Familienpolitik und die Notwendigkeit der Mobilisierung bürgerschaftlicher Potenziale vor Ort zu sensibilisieren. Dies schließt die Aus- und Weiterbildung entsprechend spezialisierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Landkreisämtern ein.

Da die Landkreise auch Akteure der Qualitätssicherung im Sinne der Orientierung der Kindergärten am entstehenden Thüringer Bildungs- und Erziehungsplan sind, müssten sie auch in qualitativer Hinsicht – in enger Abstimmung mit dem TKM – für ihre neuen Aufgaben gerüstet werden.

#### **4.3.3. Flankierende Maßnahmen III:**

##### **Familienzentren als Clearingstellen vor Ort**

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Systemwechsels im Rahmen der Thüringer Familienoffensive ist schließlich eine intensive Kommunikation, Neuorientierung und Vernetzung vor Ort, in den Kommunen. Um hier Blockaden und Befürchtungen abzubauen, kontinuierliche Information und praxisnahe Hilfen zu geben und ständige Verbesserungsprozesse anzustoßen sollten möglichst regionale Clearingstellen mit festen Ansprechpartnerinnen bzw. Ansprechpartnern eingerichtet werden. Diese Clearingstellen könnten als Motoren des bürgergesellschaftlichen Prozesses auch auf eine bessere Vernetzung der Einrichtungen mit Vereinen und Elterninitiativen oder mit der lokalen Wirtschaft hinarbeiten.

In gegenwärtigen System der familienpolitischen Landschaft Thüringens bieten sich die Familienzentren als ‚Andockstellen‘ für diese wichtige Aufgabe an<sup>8</sup>. Die Familienzentren sind flächendeckend präsent und bereits sehr gut vernetzt. Zudem

---

<sup>8</sup> Den Hinweis auf diesen Sachverhalt verdanke ich Frau Anette Morhard, Bildungswerk der Thüringer Wirtschaft, Erfurt.

verfügen Sie über Kooperationserfahrungen mit Wirtschaft und Politik. Die Familienzentren sind schließlich ein wichtiger Akteur der Familienbildung in Thüringen: einem Handlungsfeld dem im neuen System – wie bereits mehrfach erwähnt - eine besondere Bedeutung zukommt. Ihre Betrauung mit flankierenden Aufgaben der Implementation der Maßnahmen der Thüringer Familienoffensive in den Kommunen würde daher den Aufbau einer weiteren Struktur überflüssig machen.

## 5. Schlussbemerkungen

Die ‚Thüringer Familienoffensive‘ hat gute Chancen, zum Vorläufer einer ganzen Welle ähnlicher Reformbemühungen in Deutschland zu werden. Denn überall ist die Situation durch eine wachsende Diskrepanz zwischen sinkenden haushaltspolitischen Spielräumen einerseits und wachsendem Problemdruck im Elementarbereich andererseits gekennzeichnet. Die international vergleichenden Studien der OECD und anderer internationaler Organisationen bescheinigen dem deutschen Bildungssystem auch im Elementarbereich keine herausragende Performanz. Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass es sich hier um die Gestaltung einer entscheidenden Lebensfase handelt, die in vieler Hinsicht Grundlagen für die weitere Bildungsbiografie eines Kindes legt und mithin von großer gesellschaftspolitischer Bedeutung ist. ‚It takes a village to educate a child‘: Die Grundlagen von Erziehung und Bildung im Elementarbereich werden nicht nur isoliert in Einrichtungen gelegt, sie hängen in vielfältiger Weise von einem geeigneten lokalen Umfeld ab. Deshalb sollten gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen die Entstehung von Netzwerken bürgerschaftlichen Engagements (Sozialkapital) um die Kindergärten herum stärken.

Gerade aufgrund dieser zukunftsweisenden Potenziale sollte sich die ‚Thüringer Familienoffensive‘ aber in Kommunikation und Umsetzung nachdrücklich gegen ihre Reduktion auf einige wenige ‚technische‘ Einzelmaßnahmen sperren. *Sie wird entweder als kompletter Systemwechsel hin zu einer ‚Familienpolitik in der Bürgergesellschaft‘ funktionieren oder sie wird gar nicht funktionieren.*

Stone e.a. zeigen in ihrer interessanten Studie von Schulreformprojekten in 11 Städten der USA, dass inkrementalistische Einzelprojekte, die nicht vom Verständnis, der Akzeptanz und dem Engagement der wichtigsten Betroffenen getragen sind, ihre Wirkung regelmäßig verfehlen: ‚A one-shot „summit“ will not do it. Fundamental reform turns on sustained engagement by a wide array of actors who see themselves as stakeholders in the community’s education system‘ (163). Übertragen auf die Familienpolitik bedeutet dies: Mit einer einmaligen Offensive ist zwar der erste Schritt, aber noch nicht das Ziel erreicht. Es sind neue rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen worden – das ist die große Leistung der Initiative. Der Erfolg der ‚Offensive‘ – um im militärischen Jargon zu bleiben - hängt nicht von

einem einmaligen Sturmangriff, sondern ganz wesentlich vom ‚alltäglichen Grabenkampf‘ vor Ort in den Kommunen und Landkreisen ab.

Die Thüringer Landesregierung hat auch im bundesweiten Vergleich in den letzten Jahren bemerkenswerte Schritte auf dem Weg zu einem neuen Typ der Familienpolitik gemacht (s. o. 1.2.). Die Familienoffensive bringt dieses neue Denken nun auch auf rechtlicher und finanzieller Ebene zur Geltung: Es entstehen neue Freiräume – aber auch Herausforderungen - für Kommunalpolitik, Einrichtungen und Eltern. Ob diese neuen Freiräume vor Ort auch ausgefüllt werden, das wird ganz wesentlich von der Existenz lokaler Netzwerke und Initiativen abhängen. Die Landesregierung sollte auch weiterhin die Rahmenbedingungen für solche Netzwerke zu verbessern suchen. Dies wäre ein weiterer Schritt in Richtung einer ‚Familienpolitik in der Bürgergesellschaft‘.

## Zitierte und weiterführende Literatur

Althammer, J. (2001), Ökonomische Theorie der Familienpolitik. Theoretische und empirische Befunde zu ausgewählten Instrumenten staatlicher Familienpolitik, Berlin u.a.

BMBF / KMK (Hg.) 2005, OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2004, Berlin;

Blau, D. (1991), The Quality of Child Care: An Economic Perspective, in: Blau, D. (Hg.): The Economics of Child Care, New York.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht – Kurzfassung, Berlin.

- (2003), Auf den Anfang kommt es an. Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems für Kindertageseinrichtungen in Deutschland, Weinheim-Basel-Berlin.

Coleman, J. (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital, in: American Journal of Sociology 93, 95-120.

- (1996), Der Verlust sozialen Kapitals und seine Auswirkungen auf die Schule, in: Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft: Die Institutionalisierung von Lehren und Lernen. Hg. A Leschinsky, Weinheim-Basel, 99-106.

Falk, O. (2004), Das Hamburger ‚Kita-Gutschein-System‘ besser als sein Ruf? In: Sozialer Fortschritt 3/ 04, 68-74.

Friedman, M. (1955), The Role of Government in Education, in: Soho, R. (Ed.), Economics and the public Interest, New Brunswick, 123-144.

-(1972), Kapitalismus und Freiheit, München.

Friedman, M. / Friedman R. (1979): Chancen, die ich meine, Frankfurt a.M.

Habisch, A. (2000), Gesellschafts-Ordnungspolitik. Gestaltung institutioneller Arrangements für die Bürgergesellschaft des 21. Jahrhunderts, in: B. Jans/ A. Habisch / E. Stutzer (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag, Graftschaft, 89-98.

Habisch, A. (2001), Zukunftsfähigkeit und Gesellschaftspolitik. Familienorientierte Institutionengestaltung als Herausforderung des 21. Jahrhunderts, in: W. Ockenfels (Hrsg.): Familien zwischen Risiken und Chancen, Paderborn, 29-46.

Habisch, A. (2001), Wege der Mitverantwortung – Gesellschaftliches Engagement heute, in: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): Aktive Bürger fördern, Zukunftsforum Politik, Nr. 24, Sankt Augustin 2001, 10-17

- Habisch, A. (2001): Bürgergesellschaft und Familie – Gesellschaftspolitische Konstellationen im 21. Jahrhundert, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 42, 133-153.
- Habisch, A. (2002): Soziales Kapital, Bürgerschaftliches Engagement und Initiativen regionaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Sondervotum, in: Bericht "Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft", Hrsg. Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages, Bd. 4, Opladen, 729-741.
- Habisch, André (2002): Familiengerechte Gesellschaftsordnung, in: Stimmen der Zeit, Bd. 220, Heft 5, Freiburg, 329-338.
- Habisch, André, (2003): 'Aktive Bürgergesellschaft' - eine Herausforderung für Wohlfahrtsverbände und kirchliche Verbandsarbeit, in: Th. Möltgen (Hg.), Engagiert für Gotteslohn? Impulse für das Ehrenamt, Kevelaer, 86-102.
- Habisch, A. (2003) Corporate Citizenship. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen in Deutschland. Heidelberg-Berlin.
- Habisch, A. (2005): Unternehmen in der Aktiven Bürgergesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10/ 43 (2005) i. E.
- Habisch, André, Schmidpeter, René (2003): Das Unternehmen als „Bürger“ in der Kommune. Corporate Citizenship und Initiativen regionaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in: H. Backhaus-Maul, H. Brühl (Hrsg.), Bürgergesellschaft und Wirtschaft – zur neuen Rolle von Unternehmen, Deutsches Institut für Urbanistik Berlin, 71-84.
- Habisch, André; Schmidpeter, René (2004): Familientische – Neue Partnerschaften zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, in: A. Glück/ H. Magel/ Th. Röpke (Hrsg.), Neue Netze des Bürgerschaftlichen Engagements – Stärkung der Familien durch ehrenamtliche Initiative, 199-211.
- Habisch, A./ Jonker, J. / Wegner, M. / Schmidpeter, R. (Ed.) (2005), Corporate Social Responsibility across Europe, Heidelberg-Berlin-New York.
- Jensen, A.-M. (2005), Family policies and the protection of children. Paper presented at the XXIIth International Population Conference, Tours, France 18-23 July 2005.
- Jost, S. / Stemmler, K. (2003): Kindergärten: Eltern suchen verzweifelt, in: Hamburger Abendblatt 08.02.2003.
- Kreyenfeld, M. / Spiess, K. / Wagner, G. (2000): Kindertageseinrichtungen in Deutschland – ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, DIW-Wochenbericht, 18 / 00.
- Kreyenfeld, M. / Spiess, K. / Wagner, G. (2001), Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Neuwied.
- Ladd, H. (2002), School-Voucher: A Critical View, in: Journal of Economic Perspective 16, S. 2-24.

Putnam, R. (1992), Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.

Putnam, R. (2000), Bowling Alone: The strange disappearance of Social Capital in America, Princeton.

Rønsen, M. (2005): Long-term effects on mother's labour supply of the cash-for-care program in Norway. Paper presented at 15th Nordic Demographic Symposium 28-30 April, 2005, Aalborg, Denmark.

Schneider, M./ Teske, P./ Marshall, M. (2000), Choosing Schools. Consumer Choice and the Quality of American Schools, Princeton und Oxford.

Schneider, M./ Teske, P./ Marshall, M./ Mintrom, M./ Roch, Christine (1997), Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice, in: American Political Science Review 91/ 1, 82-93.

Spiess, K. (1998), Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung, Frankfurt/ M.

Stone, C. N./ Henig, J. R./ Jones, B. D. /Pierannunzi, C. (2001), Building Civic Capacity. The Politics of Reforming Urban Schools, Lawrence / Kansas.

Thüringer Landkreistag, Stellungnahme zu Art. 4 – Thüringer Gesetz über Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder als Landesführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfeausführungsgesetz. Erfurt 19.08.05 (adressiert an das TKM, Herrn Min. Prof. Dr. Goebel).

Thüringer Landkreistag, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem Thüringer Gesetzes zur Förderung von Familien, Erfurt 23.08.05 (adressiert an TKM Herrn Staatssekretär Dr. Illert).

Verband der Wirtschaft Thüringens / Bildungswerk der Thüringer Wirtschaft e.V. / RKW (Hg.) "Wettbewerbsfähigkeit steigern durch familienfreundliche Arbeitsplätze, Erfurt 2005.

Witte J. (2000) The Market Approach to Education - An Analysis of America's First Voucher Program, Princeton.