

Riedel, Birgit; Geiger, Kristina; Otremba, Katrin; Dingfelder, Juliane
Eine neue Generation von Kita-Trägern. Herausforderungen und Chancen für Qualität und Qualitätssicherung in der frühkindlichen Bildung und Betreuung

München : Deutsches Jugendinstitut e.V 2022, 238 S.



Quellenangabe/ Reference:

Riedel, Birgit; Geiger, Kristina; Otremba, Katrin; Dingfelder, Juliane: Eine neue Generation von Kita-Trägern. Herausforderungen und Chancen für Qualität und Qualitätssicherung in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. München : Deutsches Jugendinstitut e.V 2022, 238 S. - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-305241 - DOI: 10.25656/01:30524; 10.36189/DJI202218

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-305241>

<https://doi.org/10.25656/01:30524>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**Deutsches
Jugendinstitut**

<https://www.dji.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Deutsches
Jugendinstitut

Birgit Riedel, Kristina Geiger, Katrin Otremba, Juliane Dingfelder

Eine neue Generation von Kita-Trägern

Herausforderungen und Chancen für Qualität und Qualitätssicherung
in der frühkindlichen Bildung und Betreuung

Forschung zu Kindern, Jugendlichen und Familien an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik und Fachpraxis

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit fast 60 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Aktuell sind an den beiden Standorten München und Halle (Saale) etwa 470 Beschäftigte tätig, darunter rund 280 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Finanziert wird das DJI überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält es im Rahmen von Projektförderungen u.a. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Impressum

© 2022 Deutsches Jugendinstitut e.V.

Deutsches Jugendinstitut
Nockherstraße 2
81541 München

Datum der Veröffentlichung: Juli 2022

ISBN: 978-3-86379-432-3
DOI: 10.36189/DJI202218

Deutsches Jugendinstitut
Außenstelle Halle
Franckeplatz 1, Haus 12/13
06110 Halle

Ansprechpartnerin:
Birgit Riedel
Telefon +49 89 62306-196
E-Mail riedel@dji.de

Teil I: Zusammenfassung

Ziel der Studie war, vor dem Hintergrund des Kita-Ausbaus das stark gewachsene Segment neuer Träger zu untersuchen, die sich in den letzten 20 Jahren außerhalb des Spektrums der etablierten Wohlfahrtsverbände als wichtige Anbieter von Betreuungsplätzen etabliert haben. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Elterninitiativen, Vereine, Sozialunternehmer und meist (klein-)gewerbliche Anbieter. Trotz der zunehmenden Bedeutung liegt noch kein systematisches Wissen über diese Träger und ihre Strukturen, Motive und Arbeitsweisen vor. Eine fachpolitische und fachwissenschaftliche Einordnung erschien überfällig. Dies auch deshalb, weil zunehmend die Bedeutung von Trägern für die Qualität der Kindertagesbetreuung erkannt wird. Gleichzeitig fällt vielen Jugendämtern und erlaubniserteilenden Behörden vor allem die Einschätzung privatgewerblicher Träger schwer. Mehr Einblicke, wie neue Träger „ticken“, sind daher unabdingbar.

Die vorliegende Studie war von mehreren Ausgangsannahmen geleitet: Zunächst wurde davon ausgegangen, dass sich bei den neuen Trägern verstärkt eine „Hybridisierung“ (Evers 2019) feststellen lässt, das heißt, dass sie Merkmale verschiedener Wohlfahrtssektoren – des Staates, des Marktes, des Dritten Sektors und informellen Sektors – aufweisen und in ihre Orientierungen und Handlungsstrategien integrieren. Darüber hinaus war für die Studie der Gedanke leitend, dass es zwar unabdingbar ist, Träger als zentrale Qualitätsgaranten in den Blick und in die Pflicht zu nehmen. Gleichzeitig ist aber anzuerkennen, dass diese nur so gut sein können, wie es die Rahmenbedingungen zulassen, unter denen sie tätig werden (beispielsweise in Hinblick auf Finanzierung/Fördermodalitäten oder Einbindung in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe). Der jeweilige regionale und lokale Governance-Kontext stellt hierbei entscheidende Weichen.

Vor diesem Hintergrund wurden in drei Großstädten regionale, multiperspektivisch angelegte Fallstudien durchgeführt, die die Perspektive der neuen Träger, der Kommunalverantwortlichen und des Trägerumfelds einbezogen. Neben qualitativen Interviews erfolgte eine schriftliche Befragung aller vor Ort tätigen Träger. Hierbei wurde folgenden Fragen nachgegangen:

- Wer sind die neuen Akteure in der Kindertagesbetreuung? Was zeichnet sie aus? Kann von einer neuen Generation gesprochen werden?
- Unterscheidet sich der Umgang mit Qualität und Trägerverantwortung zwischen alten und neuen Trägern?
- Wie werden sie in bestehende Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe integriert?

Die Studie eröffnet einen differenzierten Blick auf neue Träger. In der Regel stehen hinter den Trägergründungen einzelne oder mehrere Gründungspersonen. Diese verbinden berufliche Motive, fachliche und soziale Ansprüche und wirtschaftliche Ziele mit dem Einstieg in die Kindertagesbetreuung. In vielen Fällen bringen sie

eine fachliche Qualifikation und Berufserfahrung mit. Ihr Antrieb: eigene pädagogische Vorstellungen zu verwirklichen, bessere Qualität zu bieten, im Fall von Elterninitiativen: der eigene Betreuungsbedarf.

Scharf abgegrenzte Profile zwischen gemeinnützigen und privatgewerblichen Trägern bestätigen sich nicht. Vielmehr dürften die Abhängigkeit von öffentlicher Förderung, Druck zur Kostendeckung, rechtliche Vorgaben und für das Feld relevante fachliche Standards Unterschiede einebnen. So etwa bei der Finanzierung: Träger sind insgesamt gezwungen, zur Kostendeckung auf verschiedene Finanzierungsquellen zurückzugreifen. Hierbei nutzen nicht nur neue privatgewerbliche, sondern auch die etablierten und neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Träger betriebswirtschaftliche Strategien. Während jedoch andere Träger sich auf Kirchensteuern, Mitgliedschaftsbeiträge oder Spenden stützen können, haben privatgewerbliche Träger darauf keinen Zugriff. Vielleicht auch deshalb nehmen sie eine stärkere Wettbewerbssituation wahr und versuchen gezielter, sich über Alleinstellungsmerkmale gegenüber anderen Trägern zu profilieren. Aber auch hier scheint das Ziel eher in einer Selbststabilisierung als einer Gewinnmaximierung zu bestehen. Auch soziale Handlungsorientierungen, wie die Adressierung vulnerabler Gruppen oder die Öffnung in den Sozialraum, finden sich bei allen Trägern, wenngleich etwas ausgeprägter bei alten Trägern bzw. solchen, die einem traditionellen Wohlfahrtsverband angeschlossen sind.

Gemeinsamkeiten neuer Träger zeigen sich tendenziell im klaren Organisationsziel und zumeist schlanken Organisationsstrukturen. Im Vergleich zu alten Trägern fallen die häufigere Bündelung von Leitungs- und Trägerfunktion und eine direktivere Steuerung auf. Zum Teil erklärt sich dies durch die zentrale Rolle einer Gründungsperson, die diese Aufgaben wahrnimmt. Während in solchen Konstellationen einerseits das Risiko von Rollenkonflikten und der Wegfall der Kontrollfunktion des Trägers, z.B. in Beschwerde- oder Kinderschutzfällen, kritisch zu beurteilen ist, kann es andererseits auch ein Mehr an Qualität bedeuten, wenn diese zur Chefsache gemacht wird. Grundsätzlich andere Instrumente der Qualitätssicherung kommen nicht zum Einsatz. Weiter nachzugehen wäre Hinweisen, dass neue Träger teilweise andere Personalkonzepte entwickeln und der Mitarbeiterpflege einen hohen Stellenwert einräumen.

Anders als erwartet, sind auch die neuen Träger überwiegend verbandlich organisiert. Hier ist die Aufmerksamkeit auf jüngere Verbände zu richten, die teils auf Bundesebene teils auf regionaler Ebene wichtige Integrations- und Unterstützungsfunktionen erfüllen. Erkennbar wird, dass sich die Träger durch die Mitgliedschaft in einem Verband ein erhebliches Reservoir an Ressourcen erschließen – von Interessensvertretung über fachliche Beratung und Unterstützung bei der Qualitätsentwicklung bis hin zur Entlastung von Verwaltungsaufgaben.

Darüber hinaus legen die Forschungsergebnisse nahe, dass alte wie neue Träger mit vielen praktischen Herausforderungen zu kämpfen haben. Die (Weiter)-Entwicklung der eigenen Strukturen und Fachlichkeit tritt demgegenüber oft in den Hintergrund und wird insgesamt noch zu wenig als Qualitätsfaktor berücksichtigt. Einen wichtigen Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung von Trägerqualität bildet

die Einbindung in die (örtlichen) Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Die Vertretung neuer Träger in lokalen Gremien und die Unterstützung durch die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe, z.B. durch Fachberatung, sind jedoch nicht überall gleichermaßen gegeben und erscheinen noch ausbaufähig.

Als Empfehlungen für die Praxis lassen sich folgende Punkte hervorheben:

Mit der Reform des §45 des SGB VIII ist die Zuverlässigkeit von Trägern verstärkt zu prüfen. Anstelle pauschalisierender Qualitätsbewertungen legt die vorliegende Studie eine Betrachtung im Einzelfall nahe. Statt allein auf mehr Kontrolle der Träger zu setzen, sollten zudem Dialog, Unterstützung und Einbindung in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe genutzt werden, um die Fachlichkeit der Träger zu stärken. Hierfür sind adäquate Ressourcen bereitzustellen und Trägeraufgaben mehr als bisher in Förderinstrumenten abzubilden.

Teil II: Forschungsbericht

Inhaltsverzeichnis

1	Neue Träger in der Kindertagesbetreuung	12
1.1	Ein System in Bewegung	12
1.2	Gegenstand und Fragestellung der Studie	15
2	Theoretische, systematische und empirische Zugänge zum Forschungsfeld	18
2.1	Feldtheorien	18
2.1.1	Der Ansatz des Wohlfahrtsmixes	18
2.1.2	Alte und neue Akteure in den sozialen Diensten	22
2.1.3	Hybridisierung von Dienstleistungsorganisationen	25
2.1.4	Lokale Governance-Arrangements	27
2.2	Systematik der Träger in der Kindertagesbetreuung	28
2.2.1	Trägersystematik sowie Rechts- und Organisationsformen	29
2.2.1.1	Träger im SGB VIII	29
2.2.1.2	Träger in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik	31
2.2.1.3	Rechts- und Organisationsformen von Trägern der Kindertagesbetreuung	32
2.2.2	Entwicklungstendenzen bei den Trägerstrukturen und Rechtsformen	33
2.2.2.1	Weniger eindeutige Abgrenzung von öffentlicher und freier Trägerschaft	33
2.2.2.2	Weniger eindeutige Abgrenzung zwischen Trägern und Einrichtungen	34
2.2.2.3	Zusammenschlüsse von Trägern	35
2.2.2.4	Neue Verbandsgründungen	35
2.2.3	Jüngere empirische Typologisierungsversuche	35
2.3	Quantitative Entwicklung der Trägerlandschaft auf Bundes- und Landesebene	36
3	Das Forschungsdesign	41
3.1	Die Auswahl der Untersuchungsregionen	41
3.2	Entwicklung der Trägerlandschaft in den Untersuchungsregionen	42
3.2.1	Region A	43
3.2.2	Region B	44
3.2.3	Region C	45

3.3	Der qualitative Forschungsstrang	46
3.4	Der quantitative Forschungsstrang	48
3.4.1	Auswahl der Träger	48
3.4.2	Konstruktion des Fragebogens	49
3.4.3	Rücklauf des Fragebogens	50
3.4.4	Datenerfassung und -auswertung	52
4	Forschungsergebnisse der qualitativen Regionalstudien	53
4.1	Region A	53
4.1.1	Kommunale Ausbaudynamiken: Hintergründe und Rahmenbedingungen	53
4.1.1.1	Die Öffnung der finanziellen Förderung für die privatgewerblichen Träger	54
4.1.1.2	Betriebsträgerschaften	57
4.1.2	Akteure, Strukturen, Ideen: neue Träger im Profil	61
4.1.2.1	Am Ausbau beteiligte Akteure	61
4.1.2.2	Die Wahl der Rechtsform	63
4.1.2.3	Motivationen für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung	65
4.1.2.4	Alleinstellungsmerkmale der Träger	68
4.1.3	Die Einbindung neuer Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe	71
4.1.4	Zwischenfazit	75
4.2	Region B	77
4.2.1	Kommunale Ausbaudynamiken: Hintergründe und Rahmenbedingungen	77
4.2.1.1	Das Kita-Gutscheinsystem: Trägerfreiheit und -risiko	78
4.2.1.2	Umwandlung von Hortplätzen aufgrund der Einführung der Ganztagschule	83
4.2.2	Akteure, Strukturen, Ideen: neue Träger im Profil	84
4.2.2.1	Am Ausbau beteiligte Akteure	84
4.2.2.2	Motivationen für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung	87
4.2.2.3	Die Wahl der Rechtsform	89
4.2.2.4	Alleinstellungsmerkmale von Trägern	93
4.2.3	Die Einbindung neuer Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe	95
4.2.4	Zwischenfazit	99
4.3	Region C	101
4.3.1	Kommunale Ausbaudynamiken: Hintergründe und Rahmenbedingungen	101
4.3.1.1	Die Frage der Betreuungsbedarfe	101
4.3.1.2	Die Förderung der Trägervielfalt	105
4.3.2	Akteure, Strukturen, Ideen: neue Träger im Profil	106
4.3.2.1	Die Akteure und ihre Motivation für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung	106
4.3.2.2	Die Wahl der Rechtsform	109

4.3.2.3	Alleinstellungsmerkmale neuer Träger	113
4.3.3	Die Einbindung neuer Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe	116
4.3.4	Zwischenfazit	120
4.4	Fazit und erste Hypothesen	121
5	Forschungsergebnisse der quantitativen Regionalstudien	126
5.1	Stichprobenbeschreibung	126
5.1.1	Art der Träger	126
5.1.2	Regionale Reichweite der Träger	127
5.1.3	Anzahl der Kindertageseinrichtungen	128
5.1.4	Arbeitsfelder der Träger	129
5.1.5	Gründungszeitpunkt	129
5.1.6	Persönliche Angaben der Trägervertretungen	131
5.2	Betrachtete Subgruppen und Analyseperspektiven	132
5.3	Gründerinnen und Gründer, Motive und Kontexte	134
5.3.1	Gründende und ihr fachlicher Hintergrund	135
5.3.2	Motive für die Trägergründung bzw. den Einstieg in die Kindertagesbetreuung	139
5.3.3	Organisations- und Rechtsformen	143
5.3.4	Unterstützung beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung	146
5.3.5	Zwischenfazit	148
5.4	Handlungsorientierungen und Positionierung im Wohlfahrtsmix	148
5.4.1	Finanzierungsstrategien und -situation	149
5.4.2	Markt- und Wettbewerbsorientierung	154
5.4.3	Solidar- und Gemeinwohlorientierung	161
5.4.4	Elternorientierung	166
5.4.5	Zwischenfazit	170
5.5	Sicherung und Entwicklung der Qualität	172
5.5.1	Personal- und Organisationsstrukturen der Träger – Auswirkungen auf die Qualität der Arbeit	174
5.5.2	Strukturierung von Aufgaben- und Verantwortungsbereichen durch den Träger	178
5.5.3	Qualitätssicherung und -entwicklung auf Ebene des Trägers	182
5.5.3.1	Entwicklungsbedarf der Träger	183
5.5.3.2	Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Fachlichkeit	186
5.5.4	Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen	189
5.5.4.1	Verantwortungsteilung zwischen Träger und Einrichtung im Bereich Evaluation der pädagogischen Arbeit	189
5.5.4.2	Evaluationsmaßnahmen	190

5.5.4.3	Weitere Maßnahmen der Qualitätssicherung und - entwicklung	192
5.5.5	Personalentwicklung als Steuerungsaufgabe des Trägers	195
5.5.5.1	Verantwortungsteilung zwischen Träger und Einrichtung im Bereich Personalentwicklung	195
5.5.5.2	Bereitstellung von Rahmenbedingungen durch den Träger	196
5.5.6	Zwischenfazit	200
5.6	Anbindung der Träger an Verbände	202
5.6.1	Verbandszugehörigkeit	203
5.6.2	Regionale Unterschiede in der verbandlichen Orga- nisation	204
5.6.3	Verbandliche Leistungen für Träger	204
5.6.4	Zukauf externer Leistungen durch Träger	208
5.6.5	Zwischenfazit	211
5.7	Einbindung neu gegründeter Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe	211
5.7.1	Regionale Zusammensetzung der seit 2000 gegrün- deten Träger	212
5.7.2	Einbindung in kommunale Gremien	213
5.7.3	Unterstützung der Träger durch die kommunale Behörde und Qualität der Zusammenarbeit	216
5.7.4	Herausforderungen aus Sicht der Träger	219
5.7.5	Zwischenfazit	220
6	Bilanzierung	222
7	Literatur	231
8	Abbildungsverzeichnis	236
9	Tabellenverzeichnis	238

Vorwort

Träger von Kindertageseinrichtungen bilden eine wichtige Schaltstelle im System der Kindertagesbetreuung. Trotzdem widmete ihnen die Forschung bisher wenig Aufmerksamkeit. Das scheint sich gerade zu ändern: Die Diskussion über Trägerverantwortung und Trägeraufgaben nimmt Fahrt auf. Und auch der Wandel der Trägerstrukturen und das Auftreten neuer Träger rücken diese Akteure in den Blick.

Vor diesem Hintergrund entstand auch die vorliegende Studie. Sie widmet sich den Kita-Trägern, die sich im Zuge des Betreuungsausbaus neu etabliert haben und die sich nicht in das klassische Schema der Freien Wohlfahrtspflege einordnen lassen. Soziale Initiativen, Entrepreneurs, Kleinunternehmen – die Formen sind zahlreich, das Wissen über diese neuen Träger, ihr Profil und ihr Qualitätsverständnis ist bisher jedoch gering.

Die empirische Studie, durchgeführt in drei deutschen Städten, die in der Studie anonymisiert wurden, versucht die neue Generation von Kita-Trägern in groben Zügen zu porträtieren. Was zeichnet sie aus? Wo haben sie Gemeinsamkeiten? Worin unterscheiden sie sich von den klassischen Trägern? Wie gehen sie mit ihrer Trägerverantwortung um? Welche Probleme werfen sie auf und welchen Herausforderungen sehen sie sich gegenüber? Dies sind nur einige der Fragen, die uns in der Studie motiviert und angetrieben haben.

Eine empirische Studie wie die vorliegende baut auf die Unterstützung vieler Beteiligter, denen unser Dank gilt. Zu nennen sind hier alle jene Vertreterinnen und Vertreter von kommunalen Behörden, Trägern von Kindertageseinrichtungen und Verbänden, die uns ihre Zeit und Expertise zur Verfügung gestellt und unsere Fragen beantwortet haben – ob in persönlichen Interviews oder im Rahmen der schriftlichen Erhebung. Ohne ihre Bereitschaft und Offenheit, über eigene Einschätzungen, Vorgehens- und Handlungsweisen Auskunft zu geben, wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

Birgit Riedel, Dr. Kristina Geiger, Dr. Katrin Otremba, Juliane Dingfelder

1 Neue Träger in der Kindertagesbetreuung

1.1 Ein System in Bewegung

In Deutschland hat sich im sozialen Dienstleistungssektor historisch seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eine in dieser Form einmalige gemeinnützige Trägerlandschaft entwickelt, die auch das Feld der Kindertagesbetreuung geprägt hat.¹ In diesem nehmen die großen Wohlfahrtsverbände, gestützt auf eine privilegierte Partnerschaft mit den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, bis heute eine dominierende Stellung ein. Das gesetzlich verankerte Subsidiaritätsprinzip bewahrte sie lange Zeit gleichermaßen vor der Konkurrenz durch öffentliche wie durch privatgewerbliche Träger. Ein Großteil der Kindertageseinrichtungen wird daher auch heute von Anbietern getragen, die den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege angehören: Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland. Diese Anbieter stellen zusammen etwa die Hälfte der Kindertageseinrichtungen in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2020).

Ungeachtet dieser hohen Kontinuität erwies sich die Trägerlandschaft als bis zu einem gewissen Grad offen, um immer wieder auch neue und innovative Elemente zu integrieren. Waren es in den 1970er Jahren die im Zuge einer breiten Selbsthilfebewegung entstandenen Elterninitiativen und Kinderläden (Baader 2015), die das Angebotsspektrum quantitativ und qualitativ erweiterten, so ist die Trägerlandschaft in den letzten beiden Jahrzehnten erneut in Bewegung geraten. Den Hintergrund dafür bildete ein beispielloser Angebotsausbau infolge der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. In einem Zeitraum, der die Jahre von 2006 bis 2020 umfasst, wurden mehr als 530.000 Betreuungsplätze für unter dreijährige Kinder, zum weit überwiegenden Teil in Kindertageseinrichtungen, geschaffen. Die Betreuungskapazität konnte nahezu verdreifacht werden. Parallel stieg die Zahl der Kindertageseinrichtungen von rund 48.000 Einrichtungen auf zuletzt knapp 58.000 Einrichtungen bundesweit (Statistisches Bundesamt 2006, 2020). Im Zuge dieses Expansionsprozesses traten zunehmend Kita-Träger in Erscheinung, die nicht unter dem Dach der Spitzenverbände organisiert sind und sich oft nicht ohne Weiteres in das herkömmliche Trägerspektrum einordnen lassen. Diese von uns so bezeichneten „neuen Träger“ bilden den zentralen Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie.

Die Bandbreite dieser sowohl gemeinnützig als auch privatgewerblich verfassten Träger reicht dabei von Elterninitiativen, Existenzgründungen von Erzieherinnen und Erziehern, (klein-)gewerblichen Anbietern, Vereinen aus dem Sozial-, Sport-

¹ Zum „deutschen Sonderweg“ der Freien Wohlfahrtspflege ausführlich: Schmid, J. (1996).

oder Bildungsbereich und Sozialunternehmen bis hin zu börsennotierten internationalen Unternehmensketten, die zumindest auf den ersten Blick wenig Gemeinsamkeiten aufweisen. Speziell im Westen Deutschlands – und hier wiederum besonders in den größeren Städten – eröffnete der Betreuungsausbau Spielräume für Organisationen bzw. Gründer und Gründerinnen, die auf einen (zumindest temporär) offenen Markt trafen und auf die vorhandenen Angebotslücken und die steigende Nachfrage von Eltern reagierten, indem sie Einrichtungen eröffneten und sich als neuer Träger etablierten oder aus anderen Bereichen in dieses Feld expandierten. Neben den Eltern selbst betätigten sich Erzieher und Erzieherinnen, aber auch Angehörige fachfremder Professionen, Firmen etc. als Kita-Unternehmer. Trotz zum Teil beträchtlicher struktureller Zugangsbarrieren entwickelte sich so in verschiedenen regionalen Ausprägungen ein breites Spektrum von meist kleinen Kita-Anbietern, die mit einem je eigenen Selbstverständnis und fachlichen Hintergrund, mit unterschiedlichen pädagogischen Ausrichtungen sowie in verschiedenen Rechts- und Organisationsformen tätig wurden (Riedel 2010). Der sogenannte „U3-Ausbau“ wurde zu einem wesentlichen Anteil von ihnen mitgetragen. In der intensiven Ausbauphase zwischen 2006 und 2016 ging bundesweit nahezu jeder dritte neu geschaffene Betreuungsplatz in freier Trägerschaft auf das Konto von Anbietern außerhalb der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Laut Kinder- und Jugendhilfestatistik (KJH-Statistik) entstanden hierbei rund 23 Prozent der Plätze in gemeinnütziger sowie sieben Prozent in privatgewerblicher Trägerschaft (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Tab. C2-9web). Betrachtet man nicht die Betreuungsplätze, sondern die Ebene der Einrichtungen, und bezieht alle Altersgruppen mit ein, so ist jede zweite Kindertageseinrichtung, die zwischen 2006 und 2020 eröffnet wurde, weder in öffentlicher Trägerschaft noch unter dem Dach eines Wohlfahrtsverbandes organisiert (Statistisches Bundesamt 2006, 2020).

Trotz der zahlenmäßigen Bedeutung blieb diese Entwicklung lange unbeachtet, da sie vor allem auf der lokalen Ebene sichtbar wurde. Auf Bundes- und Landesebene (mit Ausnahme der Stadtstaaten) ist das Trägersystem nach wie vor deutlich auf die traditionellen Wohlfahrtsverbände zugeschnitten, so dass die Fachpolitik die neuen „Player“ erst spät und überwiegend selektiv zur Kenntnis nahm. Aufmerksamkeit erhielten vor allem „profitorientierte“ Träger. Speziell im Kontext der Insolvenz des australischen Konzerns ABC Learning (<https://www.welt.de/wirtschaft/article3390167/Australischer-Boersen-Kindergarten-ist-pleite.html>) entspann sich eine ideologisch aufgeladene Debatte, die vor den negativen Folgen einer Kommerzialisierung der Kindertagesbetreuung warnte, eine empirisch fundierte Auseinandersetzung blieb weitgehend aus.

Bis heute liegt zu den neuen Trägern nur wenig empirisches Wissen vor. Da die KJH-Statistik keine eigenständige Trägerstatistik vorhält, ist lediglich eine Annäherung über die Einrichtungsstatistik möglich (vgl. Kap. 2.2.1.2). So lassen deren Daten etwa darauf schließen, dass es sich bei den neuen Trägern überwiegend um Träger von klein(er)en Einrichtungen handelt. Einschlägige fachwissenschaftliche Studien fehlen weitgehend. Auf der Grundlage von Fallstudien zum U3-Ausbau in einigen deutschen Städten und Regionen verweist Riedel (2010) sowohl auf Potenziale als auch Herausforderungen bei neuen Trägern. Diesen wird teilweise ein hohes

Innovationspotenzial zugesprochen, da sie elterliche Bedarfe – etwa mit Blick auf Betreuungszeiten oder pädagogische Vorstellungen – aufgreifen, die von „Standardangeboten“ nicht abgedeckt werden. Umgekehrt können jedoch geringe finanzielle Eigenmittel, fehlende fachliche Unterstützungssysteme und ein erschwerter Zugang zu relevanten kommunalen oder jugendhilfepolitischen Gremien ein Problem darstellen (ebd.).

Auch für die Steuerung des Feldes stellen sich mit einer wachsenden Zahl und Heterogenität von Trägern höhere Anforderungen. Es müssen geeignete Kooperationsformen entwickelt und Steuerungsinstrumente angepasst werden, den Kommunen und Jugendämtern können zusätzliche Aufgaben der Regulierung und Unterstützung zufallen. Ebenso können Fragen der Qualitätssicherung, der Gewährleistung der Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit oder der Transparenz des örtlichen Kita-Angebots für Familien stärker in den Vordergrund rücken.

Noch steht die Aufgabe aus, Merkmale der neuen Träger sowie Konsequenzen für das Feld der Kindertagesbetreuung, die sich aus der zunehmenden Heterogenität des Feldes ergeben, systematisch herauszuarbeiten. Diese Aufgabe stellt sich aktuell auch vor dem Hintergrund, dass Träger verstärkt als Schlüsselakteure einer nachhaltigen Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in Kitas in den Blick genommen werden. Sie tragen die primäre Verantwortung dafür, die Qualität der Bildung, Betreuung und Erziehung in ihren Einrichtungen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sind sie nicht nur für die Einhaltung aller gesetzlichen Vorschriften und eine wirtschaftliche Betriebsführung verantwortlich, sondern greifen auch steuernd – etwa über QM-Systeme oder die Konzeptionsentwicklung und Personalplanung – in die Qualitätsentwicklung ein. Zudem sind sie verantwortlich dafür, die Ressourcen und Rahmenbedingungen bereitzustellen, die eine Kita für eine gute pädagogische Arbeit benötigt. Kein Zufall also, dass sich die Kita-Qualitätsdebatte mit einiger Verspätung den Trägern zuwendet.

So sind zuletzt einige Papiere vorgelegt worden, die den Aspekt der Trägerqualität in den Vordergrund rücken. Unter anderem hat die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ 2020) in einer jüngst veröffentlichten Orientierungshilfe dargelegt, welche Anforderungen heute an Träger von Kindertageseinrichtungen gerichtet werden, und darauf aufbauend „Qualitätskriterien für das Trägerhandeln“ formuliert. Das im Juni 2021 verabschiedete Kinder- und Jugendstärkungsgesetz stellt seinerseits die „Trägerzuverlässigkeit“ als wichtiges Qualitätskriterium heraus, indem die Erteilung einer Betriebserlaubnis daran geknüpft wird, dass „der Träger die für den Betrieb der Einrichtung erforderliche Zuverlässigkeit besitzt“ (§45 SGB VIII).

Dies bringt allerdings das Dilemma von Kommunen, Jugendämtern und erlaubniserteilenden Behörden genau auf den Punkt. Sie tun sich mit der Einschätzung der „neuen Träger“ oft schwer. In der Praxis herrschen vielfach Unsicherheit und Skepsis bezüglich der Seriosität, Professionalität und Nachhaltigkeit von Trägern vor, die außerhalb des bekannten und etablierten Trägerspektrums der Freien Wohlfahrtspflege agieren. Die neuen Träger dürften sich in den seltensten Fällen auf einen Vertrauensvorschuss berufen können, wie ihn Mitglieder der Spitzenverbände

tendenziell genießen. Hier gilt es, Jugendämter und Kommunen dabei zu unterstützen, ein Sensorium für die Anliegen, Potenziale, Handlungslogiken und Unterstützungsbedarfe dieser möglichen neuen Partner herauszubilden.

1.2 Gegenstand und Fragestellung der Studie

Trotz der zahlenmäßigen Bedeutung „neuer Träger“ fehlt uns nach wie vor empirisches Wissen über diese „Player“. Das Projekt „Eine neue Generation von Kita-Trägern als Herausforderung für Qualität und Qualitätssicherung in der frühkindlichen Bildung und Betreuung“ hat sie deshalb näher unter die Lupe genommen. Das Projekt wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen der Förderrichtlinie „Qualitätsentwicklung für gute Bildung in der frühen Kindheit“ gefördert.

Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei jene Träger der Freien Jugendhilfe, die dadurch charakterisiert sind, dass sie

- (1) seit dem Jahr 2000 gegründet wurden oder in das Feld der Kindertagesbetreuung expandiert sind und
- (2) keinem der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege angehören,
- (3) wobei sowohl gemeinnützige als auch nichtgemeinnützige Träger einbezogen werden.

Sie werden von uns im Folgenden als „neue Träger“ bezeichnet (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Neue Kita-Träger in der Freien Wohlfahrtspflege

	Einem Spitzenverband angeschlossen	Keinem Spitzenverband angeschlossen
Freier Träger vor 2000 gegründet/als Kita-Träger tätig	Klassische Freie Kita-Träger	
Freier Träger 2000 oder später gegründet/als Kita-Träger tätig		„Neue Träger“

Quelle: Eigene Darstellung

Die (Arbeits-)Definition umfasst damit zunächst eine zeitliche Dimension bzw. Eingrenzung, indem sie die letzten 20 Jahre betrachtet, in denen in Deutschland vor allem im Zuge des U3-Ausbaus Träger- und Kitaneugründungen an Dynamik gewonnen haben. Unter dem anhaltenden Ausbaudruck insbesondere infolge der Einführung des Kinderförderungsgesetzes (2008) öffneten sich lokale Betreuungspolitiken, die sich bis dahin vielfach als „closed shop“ darstellten, für neue Akteure.

Aufgrund neuer landesgesetzlicher Regelungen erhielten nicht-gemeinnützige Träger vermehrt Zugang zu öffentlicher Förderung, wenngleich auf Bundesebene eine Gleichstellung mit gemeinnützigen Trägern im Rahmen des KiFöG an breitem Widerstand scheiterte. Gutscheinmodelle – wie jenes, das 2003 in Region B eingeführt wurde – waren ein weiterer Ausdruck liberaler Tendenzen, die den Boden für neue Mitspieler in der Kindertagesbetreuung bereiteten.

Darüber hinaus wird inhaltlich eine Unterscheidung nach dem Kriterium der Zugehörigkeit bzw. Nicht-Zugehörigkeit zu einem Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege getroffen. Indem die neuen Träger von keinem Spitzenverband repräsentiert werden, verorten sie sich außerhalb der etablierten neokorporatistischen Arrangements, die das Feld der Kinder- und Jugendhilfe weithin dominieren und durch das SGB VIII legitimiert sind. Während privatgewerbliche Träger von einer Mitgliedschaft in den (meisten) Wohlfahrtsverbänden von vornherein ausgeschlossen sind, entscheiden sich manche gemeinnützige Träger freiwillig gegen eine Mitgliedschaft. Grund dafür mag sein, dass sie sich von einem lokal tätigen Verband ausreichend repräsentiert fühlen, oder aber, dass sie sich in ihrem Profil und Selbstverständnis bewusst von traditionellen Trägern abgrenzen oder ihre Autonomie wahren wollen.

Die Grenzen des interessierenden Gegenstands sind fließend. Durch die lokalen Wurzeln und hohe Dezentralisierung der Kindertagesbetreuung fand sich vor Ort teilweise immer schon eine erhebliche Trägervielfalt. Auch vor der Jahrhundertwende gab es demnach zahlreiche Träger, die nicht in den Wohlfahrtsverbänden organisiert waren. Sonstige freie Träger – in der KJH-Statistik überwiegend als „andere juristische Personen oder Vereinigungen“ kategorisiert (vgl. Kap. 2.2.1.2) – stellen demnach kein völlig neues Phänomen dar, sondern haben gerade in manchen Großstädten Tradition. Zum anderen findet sich auch unter dem Dach der großen Wohlfahrtsverbände eine beachtliche Heterogenität. Insbesondere der Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) war von Beginn an ein Sammelbecken für unterschiedlichste Träger und Organisationsformen. Er nimmt bis heute eine herausragende Rolle mit Blick auf die Integration selbstorganisierter Kinderbetreuung ein, viele Elterninitiativen sind im DPWV organisiert.

Weiterhin zeichnet sich unsere Definition „neuer Träger“ dadurch aus, dass sowohl gemeinnützige als auch nicht-gemeinnützige Träger einbezogen werden, da es gerade auch darum gehen wird zu analysieren, ob, und wenn ja, welche, Unterschiede sich zwischen diesen beiden Trägergruppen zeigen. Während in der öffentlichen Debatte privatgewerbliche Träger vielfach als „profitorientiert“ abgestempelt werden, gibt es in der Wohlfahrtsforschung auch Ansätze, die von Tendenzen einer „Hybridisierung“ sozialer Dienstleistungen ausgehen (Evers/Ewert 2010). Dieser Annahme zufolge lassen sich Organisationen und Einrichtungen im Bereich der sozialen Dienste in ihren Handlungsmaximen keineswegs immer so eindeutig dem Markt, dem öffentlichen Sektor, dem informellen Sektor oder dem gemeinnützigen „Dritten“ Sektor als den klassischen Wohlfahrtsproduzenten zuordnen. Vielmehr finden sich Überlappungen, Grenzen verschwimmen. Neue Dienstleistungsgenerationen greifen Elemente, Einflüsse und Orientierungen aus den unterschiedlichen

Sektoren auf und bringen sie in eine neue Balance. Mit Blick auf die betrachteten Trägerorganisationen kann das beispielsweise bedeuten, dass sie zwischen der Abhängigkeit von öffentlichen Fördermitteln, unternehmerischer Eigeninitiative und der Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung neue Wege suchen.

Damit ist letztlich die Frage, was neu und was spezifisch ist an den neuen Trägern, zugleich eine offene Forschungsfrage, die auf Basis unserer Untersuchung empirisch zu klären ist: Was zeichnet diese neuen Wohlfahrtsakteure aus? Was verbindet sie, was unterscheidet sie? Worin heben sie sich von traditionellen, spitzenverbandlich organisierten Trägern ab? Wie positionieren sie sich zwischen den Einflüssen von Staat, Markt, Familien und Drittem Sektor? Welche Potenziale ergeben sich daraus, wo benötigen die neuen Träger aber auch spezifische Unterstützung?

Vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten Entwicklungen bilden Qualitätsfragen einen Fokus der Untersuchung. Dabei wird zunächst der Blick auf die neuen Träger selbst gerichtet: Wie erfolgt Qualitätsentwicklung auf Einrichtungs- und Trägerebene? Welche strukturellen Voraussetzungen bringen neue Träger mit? Wo setzen sie Schwerpunkte und mit welchen Herausforderungen sind sie konfrontiert? Gleichzeitig reicht der Blick auf die Trägerebene allein nicht aus. Bezieht man die Gesamtverantwortung der örtlichen und überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für das System der Kindertagesbetreuung mit ein, kann die Frage der Qualität nicht losgelöst von der Einbindung der neuen Träger in das System der Kinder- und Jugendhilfe betrachtet werden. Somit stellen sich auch Fragen der Kooperation und Unterstützung: Wie greifen Kommunen und Jugendämter die Bedürfnisse und Anforderungen des neuen Trägersegments auf? Welchen Hürden begegnen die Träger im Zuge ihrer Gründung und nachhaltigen Etablierung? Auf welche Unterstützung können sie zurückgreifen? Wie werden sie in lokale Strukturen eingebunden? Und wie ändern sich Planungs- und Steuerungsformen in einer zunehmend heterogenen Trägerlandschaft?

Um hier Antworten und Anhaltspunkte zu finden, wurden in drei ausgewählten Städten Fallstudien durchgeführt, die einem Mixed-Methods-Ansatz folgen, also sowohl einen qualitativen als auch einen quantitativen Untersuchungsteil beinhalten. Im qualitativen Forschungsteil standen Einschätzungen der neuen Träger und ihrer Zugangsbedingungen zu den lokalen Kita-Märkten aus unterschiedlichen Perspektiven (etablierte spitzenverbandlich organisierte und neue Träger; Jugendamts- und Kommunalvertreter und -vertreterinnen) im Vordergrund. Im quantitativen Forschungsteil, der sich auf eine Vollerhebung unter den örtlichen Trägern in den drei Kommunen stützt, werden Merkmale der neuen Träger vor der Kontrastfolie spitzenverbandlich organisierter Träger betrachtet und Unterschiede herausgearbeitet.

Der vorliegende Forschungsbericht orientiert sich an dieser Zweiteilung. Nach einem komprimierten Blick in die einschlägige Forschungsliteratur und auf die Feldtheorien (Kap. 2) wird zunächst das Studiendesign (Kap. 3) dargestellt. Daraufhin werden zuerst die qualitativen Ergebnisse (Kap. 4) und anschließend die quantitativen Ergebnisse (Kap. 5) dargestellt. Sie münden in ein gemeinsames Fazit und abgeleitete Thesen (Kap. 6).

2 Theoretische, systematische und empirische Zugänge zum Forschungsfeld

2.1 Feldtheorien

2.1.1 Der Ansatz des Wohlfahrtsmixes

Der Ansatz des Wohlfahrtsmix² oder auch Wohlfahrtspluralismus hat den Blick auf die relevanten Akteure in der Entwicklung sozialer Wohlfahrt geweitet. Hervorgegangen aus den sozialpolitischen Debatten der 1980er-Jahre und nicht zuletzt als Gegenkonzept zu den aufkommenden neoliberalen Tendenzen, rückte er die Akteure und Institutionen jenseits von Staat und Markt in den Fokus, die vor allem im Bereich persönlicher sozialer Hilfen und Dienstleistungen grundlegende Aufgaben übernehmen: Familien und informelle Gemeinschaften, aber auch die bis dahin in wohlfahrtstheoretischen Konzepten meist übergangenen Organisationen des sogenannten „Dritten Sektors“ bzw. der Zivilgesellschaft (Evers 2011).²

Das Konzept des Wohlfahrtsmix² hat seine theoretische Fundierung im Neo-Institutionalismus. Dieser beschreibt Gesellschaft als ein koordiniertes System unterschiedlicher institutionalisierter Sektoren, die mit bestimmten Ordnungsprinzipien verknüpft und durch unterschiedliche Referenz- und Wertesysteme geprägt sind, an denen die jeweiligen Organisationen und Akteure ihr Handeln orientieren. In Wohlfahrtsmix-Konzepten wird diese Denkfigur auf den Wohlfahrtsbereich übertragen, in dem zunächst Markt, Staat und informelle Gemeinschaften als organisationale Felder unterschieden werden. Sie lassen sich jeweils durch die Dominanz spezifischer Ordnungsprinzipien bzw. Handlungsmaximen beschreiben. So wird dem Markt das Streben nach Gewinnmaximierung zugeschrieben, dem Staat idealtypisch die Gewährleistung von gleichen Anspruchsrechten und Sicherheit und den Familien und informellen Gemeinschaften das Prinzip der Solidarität und wechselseitigen Hilfeverpflichtungen. Mit diesen Prinzipien verbunden sind bestimmte Leistungsstärken und Limitationen. So gehen staatlich garantierte standardisierte Leistungsansprüche oft an den Bedürfnissen spezifischer Gruppen vorbei und können hoch entwickelte Sozialbürokratien einer Entmündigung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger Vorschub leisten. Umgekehrt können wettbewerbsorientierte Dienstleistungen eine flexiblere Kundenorientierung aufweisen, zugleich aber für eine weniger zahlungskräftige Klientel unerschwinglich sein. Informelle Ge-

2 In anderen Konzeptualisierungen wird der Dritte Sektor auch als Non-Profit-Sektor (Powell/Steinberg 2006) oder als zivilgesellschaftlicher Sektor (Salamon/Anheier 1997) bezeichnet, womit jeweils etwas andere Aspekte in den Vordergrund gerückt werden.

meinschaften werden sich durch hochgradig personalisierte Hilfebeziehungen auszeichnen, sich zugleich aber die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit eingestehen müssen (BMFSFJ 2013).

Der Dritte Sektor als weiteres organisationales Feld stellt insofern einen Sonderfall dar, als er innerhalb wohlfahrtspluralistischer Ansätze unterschiedlich konzeptualisiert wird. Während sich auf der einen Seite eine Position findet, die in ihm einen distinkten Sektor mit eigener Funktionslogik sieht (charakterisiert durch freiwillige Assoziation, Interessenvertretung und Milieubindung), wird auf der anderen Seite die Auffassung vertreten, dass Organisationen des Dritten Sektors dadurch gekennzeichnet sind, dass sich in ihnen von vornherein verschiedene Handlungsorientierungen verschränken und überlagern; dementsprechend wird der Dritte Sektor häufig auch als intermediärer Bereich charakterisiert (Evers/Rauch/Stitz 2002). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch die Organisationen und Akteure der anderen Sektoren – Staat, Markt und familiäre Gemeinschaften – in ihren Handlungsstrategien von der „reinen Sektorlogik“ mehr oder weniger stark abweichen können (BMFSFJ 2013, S. 68). Dieser Aspekt wird in Abschnitt 2.1.3 unter dem Begriff der „Hybridisierung“ weiter vertieft.

So, wie aus neo-institutionalistischer Perspektive Staat, Markt und Gemeinschaften mit ihren jeweiligen Handlungslogiken aufeinander angewiesen sind, gleichzeitig aber in verschiedenen Gesellschaftsentwürfen ganz verschiedene Kombinationen eingehen, lassen sich auch im engeren Bereich der Wohlfahrtspolitik unterschiedliche „Wohlfahrtsmixe“ ausmachen. Adalbert Evers (2011, S. 267f.) schlägt zur Analyse der unterschiedlichen Wohlfahrtsmixe drei Ebenen der Betrachtung vor:

(1) Auf der Makroebene lässt sich danach fragen, welches (relative) Gewicht den verschiedenen Sektoren im jeweiligen Wohlfahrtssystem bzw. bezogen auf einen konkreten Dienstleistungsbereich zukommt und welche Kooperationsmuster sich zwischen ihnen herausgebildet haben. Entsprechende Forschungsstränge haben sich insbesondere mit internationalen Vergleichen sowie (langfristigen) Veränderungen „wohlfahrtspluralistischer Arrangements“ (Kaufmann 1997, S. 27) befasst – also mit Veränderungen in der Bedeutung von Sektoren und den (historisch gewachsenen) Systemen des Zusammenspiels von Staat, Markt, Zivilgesellschaft/Drittem Sektor und familialen Gemeinschaften. Für Deutschland wurden diese Fragen vielfach mit Blick auf den Wandel des Dritten Sektors aufgegriffen (z.B. Freise/Zimmer 2019).

(2) Auf der Mesoebene richtet sich der Blick auf die Organisationsformen selbst, die selten ganz strikt einer einzigen (Sektor-)Logik folgen, sondern häufig einen „hybriden“ Charakter haben, indem sie sich an unterschiedlichen Ordnungsprinzipien orientieren, den Wohlfahrtsmix also gewissermaßen innerhalb der eigenen Organisation abbilden. Dritte-Sektor-Organisationen müssen (eben auch) wirtschaftliche Abwägungen treffen, um erfolgreich ihren Fortbestand zu sichern. Kommunale Angebote können – oder müssen vielleicht sogar – sich für ehrenamtliche Mitarbeit öffnen, um eine bestimmte Qualität anbieten oder erhalten zu können usw. In der Folge wird heute von einer zunehmenden „Hybridisierung“ (Evers 2018) ausgegangen. Im Unterschied zum neo-institutionalistischen Begriff der „Isomorphie“, der

ebenfalls von einer Angleichung zwischen Organisationen ausgeht, diese aber vor allem als Reaktion auf ökonomischen und administrativen Anpassungsdruck sieht, erweist sich der Begriff der Hybridisierung als offen auch für Innovationen, die in die andere Richtung weisen. Beispielhaft dafür können „soziale Unternehmen“ genannt werden (z.B. Obuch/Grabbe 2019; vgl. Kap. 2.2.2).

(3) Auf der Mikroebene schließlich geht es um die Rolle der Adressaten und individuellen Akteure. Mit Blick auf die Kindertagesbetreuung interessieren zum einen die Betreuungsarrangements, die sie jeweils für sich zusammenstellen und in die sie unterschiedliche Ressourcen wie Kitas, Großeltern, bezahlte Au-pairs usw. einbinden. Zum anderen – und für diese Studie vordringlicher – stellt sich jedoch auch die Frage, wie Eltern in den Dienstleistungskonzepten ihrer Kita-Anbieter auftauchen und welche Rollen ihnen darin zugewiesen werden. Werden sie vor allem als mündige Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen, die berechnete Ansprüche auf Mitsprache bei der Gestaltung von Angeboten haben? Gelten sie als zahlungskräftige Kunden, die aus einem Repertoire von Zusatzangeboten wählen? Oder werden sie doch eher als bedürftige Klientel gesehen, denen die Fachkräfte mit ihrer Expertise im günstigen Fall wohlwollend zur Seite, im ungünstigen Fall kontrollierend gegenüberstehen? Die Thematisierung der (potenziellen) Rollenvielfalt von Dienstleistungsnutzerinnen und -nutzern in Wohlfahrtsmixen steht bisher erst am Anfang.

Warum der Ansatz des Wohlfahrtsmix für diese Studie als theoretischer Zugang gewählt wurde, wird in den folgenden vier Punkten noch einmal kurz zusammengefasst.

(1) Zunächst kann die Kindertagesbetreuung bzw. das weitere Feld der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland als paradigmatisch für einen komplexen Wohlfahrtsmix angesehen werden. Der Bereich zeichnet sich durch ein kooperatives Miteinander von öffentlichen und freien Trägern aus, wobei Letztere eine Vielfalt gemeinnütziger, konfessionell und zivilgesellschaftlich verankerter, überregional organisierter und lokal eingebetteter Träger umfassen, die überwiegend unter dem Dach der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege organisiert sind. In jüngerer Zeit nahm nicht nur die Bindekraft der Wohlfahrtsverbände ab, sondern es entwickelte sich auch, wenngleich eher lokal begrenzt, ein privatgewerbliches Trägersegment.

Basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip, das im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) institutionalisiert ist, etablierte sich eine enge Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen und den großen Wohlfahrtsverbänden als exponierten Vertretern der Zivilgesellschaft. Diese Zusammenarbeit ist als sogenanntes „neokorporatistisches Arrangement“ (z.B. Heinze/Lange/Sesselmeier 2018) bis heute anzutreffen bzw. wirkt nach und weist den Dritte-Sektor-Organisationen als gesellschaftspolitischen „Playern“ eine herausgehobene Rolle zu. Ein hoher öffentlicher Finanzierungsanteil, weitreichende Trägerautonomie und lockere Formen öffentlicher Steuerung und Kontrolle sowie die Einbindung der Spitzenverbände in die politische Steuerung sind Merkmale dieses Arrangements, das allerdings auf lokaler Ebene sehr unterschiedliche Ausprägungen erfahren hat. So kann die Trägerlandschaft vor Ort ganz unterschiedlich aussehen, aber auch die Art und

Weise, wie die Regulierung und Koordinierung des Bereichs wahrgenommen werden und ihrerseits auf die Träger zurückwirken. Vor diesem Hintergrund stellt das Konzept des Wohlfahrtsmix eine Heuristik bereit, die es ermöglicht, sich den Unterschieden systematisch zu nähern.

(2) Das skizzierte Grundmuster hat (auch) im Feld der Kindertagesbetreuung in jüngerer Zeit deutliche Veränderungen erfahren, die Verschiebungen im Wohlfahrtsmix mit sich bringen. Beispielhaft hierfür lassen sich nennen:

- erodierende Milieubindung, gesellschaftliche Individualisierung und heterogene Ansprüche an Dienstleistungen, die sich auch in einer Pluralisierung der Trägerlandschaft widerspiegeln;
- eine Ausweitung öffentlicher Versorgungsgarantien und Finanzierungsprogramme, aber auch stärkere Inpflichtnahme freier Träger im Zuge des Betreuungsausbaus für Kinder unter drei Jahren und engere (Qualitäts-)Steuerung im Rahmen eines „sozialinvestiven“ Paradigmas (Klinkhammer/Riedel 2018);
- ein Bündel von Entwicklungen, die im fachwissenschaftlichen Diskurs vielfach unter dem Begriff der Ökonomisierung diskutiert werden und eine Aufwertung von Markt- und Wettbewerbselementen beinhalten. Darunter fallen etwa die Marktöffnung für privatgewerbliche Träger, die Einführung leistungsorientierter Finanzierungsmodelle und von Konzepten des New Public Management oder die Ausgliederung kommunaler Angebote bis hin zur Betonung von Marktdispositiven in der elementarpädagogischen Praxis (z.B. Mierendorff/Grunau/Höhne 2022).

Ergebnis dieser Entwicklungen sind nicht nur Ausdifferenzierungen und Verschiebungen in der relativen Bedeutung einzelner Trägersektoren, sondern auch zunehmend unscharfe sektorale Grenzen und eine intensivere Verschränkung und wechselseitige Durchdringung von sektortypischen Handlungslogiken, für die die Analyseperspektive des Wohlfahrtsmix sensibilisiert. Entwicklungen auf den drei oben skizzierten Betrachtungsebenen lassen sich so differenziert beschreiben. Sie stellen sich durchaus vielfältiger und widersprüchlicher dar, als dass sie sich allein auf einen Begriff – wie den der Ökonomisierung – reduzieren ließen. Aufbrüche und „Entgrenzungen“ (Evers/Heinze 2008) finden vielmehr in unterschiedliche Richtungen statt und verdienen Aufmerksamkeit.

(3) Gleichzeitig kann der Blick auf eine zunehmende Hybridisierung von Organisationsformen (vgl. Kap. 2.2.3), den Wohlfahrtsmix-Konzepte eröffnen, dazu beitragen, bisherige, im fachwissenschaftlichen und fachpolitischen Diskurs fest verankerte Kategorien und Grenzziehungen zu überprüfen. So mögen die auf die traditionelle Trägerlandschaft zugeschnittenen Trägerkategorien der Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe vielleicht nicht mehr ausreichen, um neue Organisations- und Assoziationsformen angemessen zu erfassen. So mag die Grenzziehung zwischen gemeinnützigen und nichtgemeinnützigen Trägern angesichts vieler Zwischentöne und Schattierungen weniger eindeutig und aussagekräftig sein als bisher gedacht. Ein neuer Blick auf lokale Trägerkonstellationen und ihr Handeln wird vielleicht

verdeutlichen, dass Träger, gleich welcher Zugehörigkeit, in Spannungsfeldern operieren und nach (neuen) Balancen suchen, die die Frage aufwerfen, wie weit eindimensionale Zuschreibungen an Sektoren und Organisationen heute noch Geltung beanspruchen können.

(4) Auch in den Wohlfahrtsmix-Debatten selbst hat sich eine Akzentverschiebung gezeigt. Heute stehen bei der Analyse der Beziehungen zwischen den Wohlfahrtsakteuren weniger Aufgabenverlagerungen zwischen klar abgegrenzten Sektoren im Vordergrund, die über lange Zeit vielfach im Sinne von „Nullsummenspielen“ (BMFSFJ 2013, S. 69) betrachtet wurden. Demgegenüber besteht gegenwärtig die Erwartung, dass sich durch gezielte Kombinationen und Kooperationen im Wohlfahrtsmix und Verschränkungen der entsprechenden Ordnungsprinzipien wohlfahrtssteigernde Synergien erzielen lassen (ebd.). Diese können z.B. in der Form Gestalt annehmen, dass sich Kindertageseinrichtungen zu multifunktionalen Familienzentren weiterentwickeln, die ganz unterschiedliche Dienste und Unterstützungsressourcen für junge Familien bündeln, indem sie mit der örtlichen Sozialadministration, Vereinen, Community-Organisationen und Ehrenamtlichen zusammenarbeiten. Ein solches Agieren ist aufseiten der Träger anspruchsvoll. Es setzt die Identifikation von Schnittpunkten und ein gewisses Maß an Öffnung für die Handlungslogiken der jeweils anderen Sektoren voraus. Im Idealfall kann die vorliegende Studie hierzu ermutigen.

2.1.2 Alte und neue Akteure in den sozialen Diensten

„Die freie Wohlfahrtspflege ist mit ihren Verbänden, Einrichtungen und Diensten eine der traditionsreichsten und zugleich wichtigsten Institutionen der deutschen Gesellschaft im Allgemeinen und der Produktion öffentlicher sozialer Dienstleistungen im Besonderen.“ (Backhaus-Maul 2019, S. 84) Das Zitat unterstreicht, dass die Bedeutung der Wohlfahrtsverbände in der Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaats kaum zu unterschätzen ist. Die bis heute den sozialen Sektor dominierenden Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege etablierten sich als Pendant zur wachsenden Wohlfahrtsbürokratie aufseiten des Staates. Der institutionelle Kontext, in dem sie wachsen und prosperieren konnten, zeichnete sich aus durch ihre Verankerung in den großen soziokulturellen Milieus, eine weitreichende Selbstregelungskompetenz, die Vorrangstellung, die das Subsidiaritätsprinzip den gemeinnützigen Trägern in der Bereitstellung sozialer Dienste einräumte, sowie ihren erheblichen politischen Einfluss aufgrund ihrer Organisationsmacht und institutionalisierten Mitwirkungsrechten.

Die Rolle der Wohlfahrtsverbände geht damit über die der Dienstleistungserbringung weit hinaus. Als „multifunktionale“ Akteure sind sie gleichzeitig Assoziationen, Interessensverbände und Dienstleistungserbringer (Olk 1995). Als Assoziationen fördern sie den freiwilligen Zusammenschluss von Bürgerinnen und Bürgern und mobilisieren Solidarität und ehrenamtliche Ressourcen. Als Interessensverbände vertreten sie die Interessen ihrer persönlichen Mitglieder und korporativen Mitgliedsorganisationen, treten anwaltschaftlich für die Interessen schwacher Gruppen ein und nehmen für sich in Anspruch, die sozialen Verhältnisse maßgeblich

mitzugestalten. In ihren Einrichtungen in vielfältigen sozialen Feldern schließlich werden soziale Dienstleistungen produziert. Diese unterschiedlichen Funktionen und Zielsetzungen sind von den Wohlfahrtsverbänden immer wieder neu zu aktualisieren und in eine Balance zu bringen. In jüngerer Zeit besteht jedoch die Sorge, dass dieser multifunktionale Charakter angesichts der gewachsenen Bedeutung der Verbände als Dienstleistungserbringer mehr und mehr verloren geht (z.B. Möhring-Hesse 2018).

Denn spätestens seit den 1980er-Jahren ließ sich eine Vielzahl von Umweltveränderungen für die Freie Wohlfahrtspflege beobachten, die ihre historisch begründete zivilgesellschaftliche Rolle, wenn nicht infrage stellten (Backhaus-Maul 2019), so doch schwächten. Gleichzeitig erlebten die Wohlfahrtsverbände als Dienstleistungsanbieter eine beispiellose Expansion. Neben der Erosion ihrer Milieus ließ sich ein verstärkter Einfluss von Politik und Verwaltung auf die Entwicklung der Verbände, Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege beobachten, dessen Kern die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und -verfahren bildete. Die Verbände sahen sich verstärkt einem politisch initiierten Wettbewerb auf „Quasi-Märkten“ ausgesetzt (der im Bereich der Altenpflege deutlich weiter fortgeschritten ist als in der Kindertagesbetreuung). Sie reagierten darauf ihrerseits mit ökonomischer Rationalisierung und einer zunehmenden „Verbetrieblichung“. In der Folge weisen verbandliche Träger eine interne Organisations- und Finanzierungsstruktur auf, die sich inzwischen in vielen Fällen nicht von der privatwirtschaftlicher Unternehmen unterscheidet. Eigenständige Ansätze einer fachlichen und zivilen Erneuerung traten in den Hintergrund. Ebenso wurde die Gemeinnützigkeit weitgehend auf ihren formalrechtlichen Gehalt reduziert, statt auf eine gesellschaftspolitische Vision zu verweisen (Backhaus-Maul 2019).

Während sich die Organisationen damit erfolgreich an staatliche Vorgaben und Wettbewerbsmechanismen anpassen, erodiert der normative Bedeutungsgehalt der Freien Wohlfahrtspflege. Matthias Möhring-Hesse (2018) diagnostiziert einen „destruktiven Formwandel“, der sich auch darin zeige, dass sich die verschiedenen Funktionen in den Verbänden voneinander entkoppeln. Waren Dienste in der Vergangenheit zugleich ein Mittel, um die Gestaltungsansprüche der Wohlfahrtsverbände einzulösen, „also z.B. Mittel der Solidaritätsarbeit, des sozialpolitischen Engagements und der advokatorischen Interessensvertretung“, die eine eigene Expertise begründeten, welche wiederum in die sozialpolitische Debatte eingebracht werden konnte, so sei dieses wechselseitig befruchtende Verhältnis heute tendenziell unterbrochen (Möhring-Hesse 2018, S. 61). Die traditionell multifunktionalen Wohlfahrtsverbände und ihre Mitgliedsorganisationen würden „vereindeutigt“, so das Fazit des Autors. D.h., sie werden zunehmend zu (nur noch formalrechtlich) gemeinnützigen Anbietern von sozialstaatlich beauftragten sozialen Diensten, letztlich „aus demselben Stoff wie ihre gewerbliche Konkurrenz“ (ebd., S. 63).

Damit verändere sich auch das Verhältnis zwischen Wohlfahrtsverband und Mitgliedsorganisationen. Die Verbände würden stärker zu Service- und Lobbyagenturen, die für die Leistungserbringer vor- oder überlagerte Serviceleistungen sowie politisches Lobbying und Gremienrepräsentation übernehmen, während andere

Aufgabenbereiche oder die sozialpolitische Positionierung in den Hintergrund rücken.

Diese doch etwas zugespitzte Diagnose sollte nicht über die Heterogenität – weder zwischen noch innerhalb – der traditionellen Wohlfahrtsverbände hinwegtäuschen; auch intern sind verschiedene Organisations- und Handlungslogiken gewachsen (vgl. Kap. 2.1.1). Parallel dazu haben jedoch auch neue Akteure die Bühne betreten, für die aus der angelsächsischen Debatte die Bezeichnung „social entrepreneurship organizations (SEO)“ übernommen wurde, zumeist übersetzt mit dem Begriff „Sozialunternehmen“ (Heinze/Schneiders/Grohs 2011).

In Deutschland wurde nicht nur die Debatte verzögert aufgegriffen – etwa Mitte der 1990er-Jahre –, sondern auch den so bezeichneten Akteuren zu Recht mit einiger Unsicherheit begegnet. Denn was sie von den etablierten Verbänden unterscheidet, ist für Deutschland gar nicht so leicht auszumachen. Bisher fehlt eine einheitliche Definition, die Sozialunternehmen von anderen Akteuren und Sphären (wie dem Dritten Sektor) abgrenzt. Auch gibt es keine spezifische Rechtsform für Sozialunternehmen, die stattdessen die gesamte Palette der im Dritten Sektor üblichen Rechtsformen aufweisen, gleichzeitig aber nicht zwangsläufig gemeinnützig tätig sind (Obuch/Grabbe 2019).

Im Versuch einer Theoriebildung für Deutschland entwickeln Stephan Grohs, Katrin Schneiders und Rolf Heinze (2015) den alternativen Vorschlag, Social Entrepreneurship nicht auf die Organisationsform zu beziehen, sondern als einen Handlungsstil zu betrachten, der unternehmerisches und innovatives Handeln in den Vordergrund rückt. Demnach geht es bei Sozialunternehmertum darum, ein primär soziales oder anderes gemeinnütziges Ziel mit ökonomischen, innovativen Strategien zu verfolgen. Die Gemeinwohlorientierung äußert sich dabei in den erzielten Effekten und in der jeweiligen Unternehmenskultur. Das „Unternehmerische“ spiegelt sich im strategischen (im Unterschied zum bürokratischen) Handeln und der Internalisierung des eigenen Geschäftsrisikos. Der innovative Charakter kann sowohl im Angebot selbst, als auch in seiner Erstellung, Vermarktung oder der spezifischen Verknüpfung der ökonomischen und sozialen Ziele liegen.

Indes ist die Verknüpfung unterschiedlicher Handlungslogiken – wie von sozialem Engagement und unternehmerischem Handeln – grundsätzlich nicht neu, sondern zeigt sich auch innerhalb der etablierten Wohlfahrtsverbände, verstärkt etwa in der weiter oben festgestellten Verbetrieblichung und in der Erprobung innovativer Dienstleistungskonzepte. In Abgrenzung dazu nimmt der aktuelle Diskurs besonders die Neugründung von Organisationen durch eine „neue Generation“ von Sozialunternehmern in den Blick, die von vornherein versucht, soziale Probleme mit Instrumenten und Strategien aus der Geschäftswelt zu lösen (Obuch/Grabbe 2019, S. 149).

Die Debatte und öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich dabei häufig auf (medial gehypte) Gründerpersönlichkeiten, die innerhalb der von ihnen gegründeten Organisation eine herausragende Stellung einnehmen (Heinze/Schnei-

ders/Grohs 2011). Ihre Motivation beziehen sie aus dem Wunsch, ein gesellschaftliches Problem zu bearbeiten. Vielfach ist das Engagement biografisch, etwa durch eigene Betroffenheit, erklärbar oder stellt sich, wie dies jüngere Studien nahelegen, als zeitgemäßer Ausdruck der persönlichen Selbstverwirklichung dar (Obuch/Grabbe 2019).

Die Attraktivität des Social-Entrepreneurship-Konzepts erklären etwa Rolf Heinze, Katrin Schneiders und Stephan Grohs folgendermaßen: „Ein Ausweg aus dem Dilemma der wachsenden sozialen Aufgaben bei stagnierenden öffentlichen Finanzen scheint gefunden. Zudem zeichnet sich ein qualitativer Mehrwert durch das persönliche Engagement der ‚Unternehmerinnen und Unternehmer‘ im Bereich der sozialen Dienstleistungen ab.“ (Heinze/Schneiders/Grohs 2011, S. 100) Für die vorliegende Studie ergeben sich daraus dennoch eine Reihe von Fragen: Können die im Feld der Kindertagesbetreuung tätigen, neuen Akteure mit dem Konzept der Sozialunternehmerinnen und -unternehmer zutreffend beschrieben werden, etwa angesichts der Integration in öffentliche Finanzierungsstrukturen? Wie sehr lösen sie Versprechen auf Innovation ein? Welchen Raum und welche Rolle finden sie im neokorporatistisch geprägten deutschen Wohlfahrtsstaat? Auch inwiefern sich die starke Konzentration auf engagierte Einzelpersonen als Vorteil erweist oder auch Risiken birgt, ist – wie vieles andere – eine empirisch erst noch zu beantwortende Frage.

2.1.3 Hybridisierung von Dienstleistungsorganisationen

Was auf intersektoraler Ebene unter dem Begriff des Wohlfahrtsmix an Fragen der Mischung, Spannung, aber auch des wechselseitigen Ausgleichs von Sektorlogiken diskutiert wurde (vgl. Kap. 2.1.1), lässt sich auch auf der innerorganisatorischen Ebene spiegeln. Der Trend zur Verschränkung und Integration unterschiedlicher Handlungslogiken in Dienstleistungsorganisationen wird hierbei unter dem Begriff der „Hybridisierung“ diskutiert (z.B. Evers 2017). Eine Organisation ist demnach hybrid, wenn sie Elemente, Wertesysteme und Handlungslogiken von verschiedenen Sektoren, d.h. des staatlich-öffentlichen Sektors, des Marktsektors, des Dritten Sektors und des informellen Sektors von Gemeinschaft und Familie, aufgreift und „mischt“.

Wenngleich zunächst vorwiegend für den Dritten Sektor diskutiert, lässt sich eine Hybridisierung in Organisationen aller Sektoren annehmen. Sie steht für das Aufgreifen von Elementen und Handlungslogiken der jeweils anderen (Bezugs-)Sektoren. Innerorganisatorisch wird dabei aufgenommen, was an Impulsen aus den institutionellen Umwelten herangetragen wird. Dies kann im Feld der Kindertagesbetreuung beispielsweise bedeuten, dass kommunale Kindertageseinrichtungen in Eigenbetriebe umgewandelt werden, um nicht der Kameralistik zu unterliegen und eine ökonomisch rationale Betriebsführung zu erzielen. Es kann auch beinhalten, dass Verbände ihr gemeinnütziges Kinderbetreuungsangebot durch einen erwerbswirtschaftlich organisierten Betriebszweig mitfinanzieren oder Belegplätze in Kindertageseinrichtungen an Unternehmen verkaufen. Es zeigt sich darin, dass Elterninitiativen in reguläre Finanzierungsstrukturen eingegliedert werden – um den Preis,

dass selbst definierte (Qualitäts-)Vorstellungen zugunsten standardisierter Vorgaben und professioneller Konzepte der „Regeleinrichtungen“ aufgegeben werden müssen. Oder es drückt sich darin aus, dass neue „Start-ups“ versuchen, als Kita-Unternehmer soziale Ziele und wirtschaftliche Stabilität unter einen Hut zu bringen. Vermutlich wird man mit Blick auf Hybridisierung zuerst an solche übergreifenden Trends der Übernahme von Handlungslogiken und Instrumenten aus dem marktlichen oder staatlichen Sektor denken. Allerdings kann Hybridisierung auch in umgekehrter Richtung stattfinden und z.B. bedeuten, dass sich hoch standardisierte Kinderbetreuungsangebote zu den Communities im Sozialraum öffnen und niedrigschwellige Angebote wie Elterncafés o.Ä. entwickeln, die verschiedene Formen der Kooperation und ehrenamtlichen Mitarbeit ermöglichen. Beispiele wie das zuletzt genannte führen vielleicht am ehesten vor Augen, dass hybride Organisationsformen nicht nur defensive Anpassungsstrategien widerspiegeln, sondern zu fruchtbaren Synergien und sozialem Mehrwert führen können.

Für Analysen entsprechender Entwicklungen und auch für die vorliegende Studie hilfreich und weiterführend sind Versuche, verschiedene Dimensionen zu unterscheiden, in denen sich Organisationen als hybrid ausweisen können. Wir orientieren uns im Folgenden an Adalbert Evers, Ulrich Rauch und Uta Stitz (2002, S. 20f.), die folgende Dimensionen benennen:

- Hybridisierung von *Ressourcen und Wirtschaftsformen*: Öffentliche Zuwendungen, Elternbeiträge, eingeworbene Spenden, Mitgliedsbeiträge oder ehrenamtliche Mitarbeit stehen für ein gemischtes Portfolio mit Bezügen zu den Logiken staatlicher Versorgung, von Marktbeziehungen und solidarischen Hilfe- und Unterstützungsformen.
- Hybridisierung von *Zielsetzungen und Orientierungen*: Neben verbindlichen staatlichen Vorgaben stehen selbst definierte (ideelle) Ziele und eigenständige, partizipativ entwickelte Einrichtungs- und Qualitätskonzepte, aber auch strategische Orientierungen, die sich aus der Wettbewerbssituation ergeben können, z.B. die Herausbildung von Alleinstellungsmerkmalen gegenüber der Konkurrenz.
- Hybridisierung von *Organisationskultur und Handlungsstilen*: Sie zeigt sich in unterschiedlichen Balancen zwischen (etwa durch Förderrichtlinien vorgegebenen) bürokratischen Routinen, eingesetzten betriebswirtschaftlichen (Steuerungs-)Instrumenten und Managementmethoden sowie der Betonung der Einbettung in bestimmte Werthaltungen, gemeinschaftliche und lokale Bezüge.
- Hybridisierung von *Identitäten*: Diese können etwa zwischen der einer staatlich-hoheitlichen Einrichtung, eines „kundenorientierten“ Dienstleistungsunternehmens, eines „neuen Sozialunternehmers“, einer Initiative von unten oder einer Gemeinschaft changieren, die sich auf eine geteilte religiöse oder fachliche Anschauung (z.B. Waldorf-Kita, Montessori-Kita) stützt.

Interessant ist hier nicht zuletzt die Frage, warum es zu solchen hybriden Organisationsformen kommt. Neo-institutionalistische Ansätze und Autoren (z.B. DiMaggio/Powell 1983) haben diese Prozesse aus den Machtbeziehungen zwischen den verschiedenen Sektoren abgeleitet. Jeweils dominante Rationalitäten (oder auch Ra-

tionalitätsmythen) und Interessen führen zu Angleichungsprozessen auch in anderen Sektoren („Isomorphismus“). Generell wird dabei zwischen drei Formen der Anpassung unterschieden: einer erzwungenen Anpassung (z.B. durch staatliche Vorgaben), einer Anpassung durch Nachahmung erfolgreicher Strategien sowie einer normativen Anpassung. Gerade auch letztere ist für das Feld der Kindertagesbetreuung hoch interessant; vor allem ist hier zu denken an die stark normierende Kraft des jeweils geltenden Professionalitätsverständnisses und des Professionalisierungsdiskurses, die in Wohlfahrtsmix-Ansätzen noch eine stärkere Berücksichtigung finden müssten.

2.1.4 Lokale Governance-Arrangements

Die Wohlfahrtsstaatsforschung bezeichnet Deutschland als konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat, der sich durch eine enge Kooperation zwischen ausgewählten gemeinnützigen Trägern sozialer Dienstleistungen und dem Staat auszeichnet. Aus der Perspektive der Dritte-Sektor-Forschung wird von einem „welfare partnership country“ gesprochen (Salamon/Sokolowski 2014). Die Partnerschaft, die auch das Feld der Kindertagesbetreuung charakterisiert, hat ihre Wurzeln in der lokalen Armenpflege und wurde im Zuge wachsender Wohlfahrtsbürokratien und der Gründung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege auf die nationale Ebene übertragen und durch das Subsidiaritätsprinzip weiter institutionalisiert (vgl. Kap. 2.1.1). Dieses sicherte insbesondere den großen Wohlfahrtsverbänden eine privilegierte Stellung zu, da sie qua Gesetz vor dem Wettbewerb mit gewinnorientierten und öffentlichen Dienstleistungserbringern geschützt waren. Sie erhielten weitreichende öffentliche Zuschüsse, während ihnen gleichzeitig eine weitgehende Autonomie bei der Erbringung von Dienstleistungen eingeräumt wurde. Ihre Mitarbeit in den Jugendhilfeausschüssen sicherte ihre Position weiter ab, da diese den Zugang weiterer Akteure zum Feld der Kinder- und Jugendhilfe kontrollierten.

Während dieses Kooperationsmodell in der Altenhilfe bereits in den 1990er-Jahren infolge der Einführung der Pflegeversicherung erodierte, gilt der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vielen nach wie vor als paradigmatisch für ein neokorporatistisches Arrangement. Das pauschale Bild trägt allerdings, wie sich bei näherem Hinsehen herausstellt:

Zum einen sind die wohlfahrtspluralistischen Arrangements auf lokaler Ebene höchst unterschiedlich. Vor allem in den Städten existierte immer eine beträchtliche Pluralität von meist, aber nicht ausschließlich, gemeinnützigen Kinderbetreuungsanbietern. Zum anderen erwies sich das System der Kindertagesbetreuung trotz einer bemerkenswerten Kontinuität seiner zentralen Akteure als flexibel genug, um neue und innovative Elemente zu integrieren, darunter z.B. Elterninitiativen, die ab den 1970er-Jahren an Bedeutung gewannen. Damit lässt sich mit einiger Berechtigung fragen, inwiefern die Stabilität neokorporatistischer Arrangements nicht teilweise ein Mythos ist, wenn man sie aus einem lokalem Blickwinkel betrachtet.

Allerdings gibt es bisher relativ wenig Forschung zu lokalen Arrangements der Kindertagesbetreuung. So wurde etwa von Birgit Riedel im Zuge des U3-Ausbaus untersucht, wie Kommunen vorgegangen sind, um den Betreuungsausbau in Schwung zu bringen (Riedel 2009). Dabei wurde bereits deutlich, dass die Kommunen auf ganz unterschiedliche Strategien und Akteure setzten und verschiedene Sektoren die Rolle von Wachstumsmotoren übernahmen. Als ein relevanter Einflussfaktor entpuppte sich die Form kommunaler Governance, d.h. die Art und Weise, wie in den Kommunen die Vielfalt der Träger gesteuert, moderiert und kultiviert wurde. In einer ersten Annäherung wurden in den untersuchten Kommunen ein hierarchisches Governance-Modell, ein tendenziell wettbewerbsorientiertes und ein beteiligungsorientiertes Governance-Modell unterschieden (Riedel 2011). Unterschiede zwischen den Modi von Governance zeigten sich in diesen Fällen weniger in Hinblick darauf, wie bereitwillig die Kommunen die lokale Betreuungslandschaft für neue Träger öffneten. Sie wurden vor allem in Hinblick auf Deutungsmuster erkennbar, mit welchen Erwartungen diesen neuen Akteuren begegnet wurde, ob ihnen beispielsweise zugestanden wurde, eigene, innovative Impulse einzubringen oder sie eher als Erfüllungsgehilfen eines schnellen Angebotsausbaus angesehen wurden. Daraus ergaben sich auch Unterschiede, wie sie jeweils als Kooperationspartner adressiert und in die lokalen Strukturen eingebunden wurden.

Als erfolgreich erwiesen sich insbesondere solche Strategien, bei denen Kommunen eine Sensibilität für die unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedener Träger und Sektoren entwickelten und ihre Förderinstrumente daran anpassten. Darüber hinaus bestätigte sich in der Untersuchung, dass durch eine Öffnung für neue Träger ohne die gleichzeitige Einbindung in die Strukturen und gemeinsamen Qualitätsdialoge und -bemühungen der Kinder- und Jugendhilfe nur suboptimale Ergebnisse erzielt werden konnten. Wie „gut“ neue Träger sein können, hängt nicht zuletzt wesentlich von der Form kommunaler Governance ab.

Vor diesem Hintergrund erschien es uns auch in der vorliegenden Studie unerlässlich, nicht nur die neuen Träger selbst in den Blick zu nehmen, sondern ebenso den jeweiligen lokalen Kontext, in den sie eingebettet sind und in dem für ihre nachhaltige Etablierung und (Qualitäts-)Entwicklung entscheidende Weichen gestellt werden.

2.2 Systematik der Träger in der Kindertagesbetreuung

Im Folgenden werden zunächst die Trägersystematiken im Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) und in der amtlichen Statistik beschrieben, die die Grundlage für die Einteilung der deutschen Trägerlandschaft bilden. Dabei wird auch auf die Rechtsformen eingegangen, in deren Rahmen Kita-Träger tätig werden. Daran anschließend werden einige Entwicklungstendenzen bei den Trägerstrukturen aufgegriffen, die darauf hinweisen, dass der Begriff *Träger* an Eindeutigkeit verliert und es zunehmend schwieriger wird, die Grenzen zwischen verschiedenen Trägerarten, aber auch zwischen Trägern und Einrichtungen klar zu bestimmen. Das Kapitel schließt mit

einem Überblick über neuere Versuche zur Typologisierung, die der Trägervielfalt Rechnung tragen sollen.

2.2.1 Trägersystematik sowie Rechts- und Organisationsformen

2.2.1.1 Träger im SGB VIII

Das Feld der Kinder- und Jugendhilfe – und damit die Kindertagesbetreuung – kann als Paradebeispiel für einen komplexen Wohlfahrtsmix angesehen werden, der auch im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) seinen Niederschlag gefunden hat. Die Trägerstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe sind durch das SGB VIII geprägt. In diesem ist der Grundsatz der Trägervielfalt in §3 Abs. 1 verankert. Angestrebt wird eine Trägerlandschaft, in der unterschiedliche Wertorientierungen sowie vielfältige Inhalte, Methoden und Arbeitsformen angeboten werden, um den Eltern entsprechende Wahlmöglichkeiten zu eröffnen.

Im SGB VIII (§3 Abs. 2) wird auf einer ersten Ebene zwischen Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe unterschieden. Wer *Träger der öffentlichen Jugendhilfe* ist, wird gemäß §69 Abs. 1 SGB VIII durch das jeweilige Landesrecht bestimmt. §69 Abs. 3 SGB VIII unterscheidet örtliche Träger (Kreise und kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) und überörtliche Träger (Land, Landschaftsverbände). Für die Wahrnehmung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe errichtet jeder örtliche Träger ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt (§69 Abs. 3 SGB VIII). Als eine Besonderheit ist dabei die Doppelrolle der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu betrachten: Sie tragen zum einen die Gesamtverantwortung sowohl für die Gestaltung und Gewährleistung einer angemessenen Infrastruktur als auch für die Erfüllung von Rechtsansprüchen, aber zugleich sind sie selbst Träger von Einrichtungen. Auf das Spannungsverhältnis, das sich daraus zwischen der Koordinierungs- und Steuerungsfunktion einerseits und eigenen trägerbezogenen Organisationsinteressen andererseits ergibt, wurde in der Literatur vielfach hingewiesen. Unter anderem wurde deshalb eine Beschränkung des öffentlichen Jugendhilfeträgers auf Aufgaben der Gewährleistung und Steuerung empfohlen (z.B. BMFSFJ 2002). Zum Teil haben öffentliche Träger versucht, den möglichen Interessenskonflikt durch die Ausgründung von Eigenbetrieben und eine organisatorische Trennung beider Aufgabenbereiche zu lösen.

Als *freie Träger* gelten nach dem SGB VIII alle nicht öffentlich-rechtlichen Träger, und zwar unabhängig davon, ob sie anerkannte oder nicht anerkannte Träger der freien Jugendhilfe, gemeinnützig oder nichtgemeinnützig sind. Eine genauere Festlegung nimmt das SGB VIII nicht vor, um die Vielfalt der Erscheinungsformen nicht einzuschränken. Folgt man der Definition von Johannes Münder, Thomas Meysen und Thomas Trenzcek (2009), umfassen sie alle natürlichen und juristischen Personen, die in verwaltungsrechtlichem Sinne nicht öffentlich-rechtlich sind. Damit sind auch die öffentlich-rechtlich verfassten Kirchen, Einzelpersonen und privatgewerbliche Unternehmen hier zuzuordnen. Die freien Träger unterscheidet das SGB VIII in anerkannte und nicht anerkannte Träger der freien Jugendhilfe, wobei die Anerkennung die Voraussetzung für eine stimmberechtigte Mitgliedschaft als

Träger im Jugendhilfeausschuss sowie für die Beteiligung an der Jugendhilfeplanung darstellt. Für eine öffentliche Förderung ist die Anerkennung dagegen nicht erforderlich. Die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe ist grundsätzlich nur für juristische Personen und Personenvereinigungen möglich, natürliche Personen sind von einer Anerkennung ausgeschlossen. Sie setzt Folgendes voraus: die Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe, die Erfüllung von fachlichen und persönlichen Voraussetzungen, die Gewähr für eine an den Zielen des Grundgesetzes orientierten Arbeit sowie das Kriterium der Gemeinnützigkeit (§75 Abs. 1 SGB VIII; siehe Exkurs Gemeinnützigkeit).

Ist ein freier Träger auf dem Gebiet der Jugendhilfe mindestens drei Jahre tätig gewesen, so hat er einen Anspruch auf Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Die Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie die auf Bundesebene zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege sind kraft Gesetzes anerkannte Träger der freien Jugendhilfe (§75 Abs. 3 SGB VIII). Privatgewerbliche Träger haben in der Regel keine Möglichkeit, sich als Träger der freien Jugendhilfe anerkennen zu lassen. Dies hat zur Folge, dass sie kein Recht auf Teilnahme an der Jugendhilfeplanung haben und nicht im Jugendhilfeausschuss mitwirken können.

Exkurs: Gemeinnützigkeit

Der Gemeinnützigkeitsbegriff des SGB VIII ist grundsätzlich autonom gegenüber der steuerrechtlichen Anerkennung nach der Abgabenordnung (§§52, 55 AO). In der Praxis erfolgt der Nachweis der Gemeinnützigkeit aber in der Regel über eine steuerrechtliche Gemeinnützigkeitserklärung; d.h., einem von der zuständigen Steuerbehörde als gemeinnützig anerkannten Träger wird auch die Anerkennung der Gemeinnützigkeit nach §75 SGB VIII zugestanden. Allerdings können Träger, die steuerrechtlich nicht als gemeinnützig behandelt werden, ebenfalls eine Anerkennung erhalten, wenn sie glaubhaft machen können, dass sie gemeinnützige Ziele verfolgen und die Tätigkeit nicht mit einer vorrangigen Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt wird. Dazu gehört insbesondere, dass die Angebote allen Kindern und nicht nur einem geschlossenen Kreis (z.B. aufgrund hoher Kita-Gebühren) offenstehen, den Mitgliedern keine Gewinnanteile (auch nicht in verdeckter Form, z.B. durch unverhältnismäßig hohe Vergütung) zufließen, die gemeinnützigen Ziele und entsprechende Rechenschaftspflichten in den Organisationsstatuten festgelegt sind und bei Auflösung des Trägers das Vermögen wiederum nur für gemeinnützige Zwecke verwendet werden darf (AGJF 2016).

Die Gemeinnützigkeit gehört zu den steuerlich begünstigten Zwecken. Gefördert werden gemeinnützige Zwecke durch Steuervorteile für entsprechende Organisationen sowie für Spenden an diese („Spendenprivileg“). Verfolgt ein Träger gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke und ist er als gemeinnützig anerkannt, erhält er weitgehende Steuerbefreiungen bzw. -vergünstigungen (z.B. Befreiung von der Körperschafts-, Gewerbe- und teilweise Umsatzsteuer). Darüber hinaus sind Nebentätigkeiten für gemeinnützige Einrichtungen bis zu einem gewissen Umfang einkommenssteuerbefreit. Der Status der Gemeinnützigkeit bringt demnach finan-

zielle Vorteile mit sich. Umgekehrt schließt er eine Gewinnerzielung nicht grundsätzlich aus. Beide Trägergruppen – gemeinnützige und privatgewerbliche Träger – können (und sollten) Gewinne erwirtschaften. Im Unterschied zu gemeinnützigen Trägern haben privatgewerbliche Träger jedoch die Möglichkeit zur Erwirtschaftung privat verwendbarer Gewinne; sie müssen Überschüsse, die sie erzielen, nicht in ihre Einrichtungen reinvestieren.

Gemeinnützige Körperschaften haben eine Vielzahl von Vorschriften zu beachten. Diese ergeben sich überwiegend aus der AO. So führt der Status eines gemeinnützigen Vereins beispielsweise zu Beschränkungen in der Verwaltung: Es gibt enge Vorgaben für das Ausgabe- und Investitionsverhalten des Vorstands. Der Grundsatz der zeitnahen Mittelverwendung und die daraus resultierenden Ansprüche an die Rücklagenbildung können bei Vereinen mit einem höheren Finanzvolumen erhebliche Anforderungen an den Vorstand stellen.

Die weitreichenden Privilegien gemeinnütziger Organisationen in Deutschland stoßen teilweise auf deutliche Kritik (Wissenschaftlicher Beirat 2006). So problematisiert die Monopolkommission (2012/2013) in ihrem XX. Hauptgutachten die dadurch entstehenden Wettbewerbsverzerrungen und die Benachteiligung privatgewerblicher Träger in der Kinder- und Jugendhilfe.

2.2.1.2 Träger in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik

Die Kinder- und Jugendhilfestatistik (KJH-Statistik) ist eine Einrichtungsstatistik. Sie basiert auf einer bundesweiten Befragung aller Kindertageseinrichtungen. Die Träger werden lediglich indirekt erfasst, indem sich jede Kindertageseinrichtung einer von 16 Trägerarten – teils Dachverbänden, teils juristischen Kategorien – zuordnet. Generell ist die KJH-Statistik erkennbar auf die Verbände und ihre organisierende Funktion zugeschnitten (Merchel 2018).

Auch hier werden zunächst öffentliche und freie Träger unterschieden. Innerhalb der *öffentlichen Träger* wird weiter unterteilt nach örtlichen Trägern (Gemeinden mit eigenem Jugendamt), überörtlichen Trägern (Landesjugendamt, Landschaftsverbände), Land (Ministerium, Senat) sowie Gemeinden oder Gemeindeverbänden ohne eigenes Jugendamt.

Die Kategorisierung von *freien Trägern* in der KJH-Statistik wird in Anlehnung an die Definition von Münder/Meysen/Trenczek (2009) vorgenommen. Dementsprechend wird bei den freien Trägern zwischen privat-gemeinnützigen und privatt-nichtgemeinnützigen Trägern differenziert. Zu den privatgemeinnützigen Trägern zählen die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und deren Mitgliedsorganisationen, die den größten Block bilden. Daneben finden sich als weitere Kategorien die Jugendverbände und -ringe, die sonstigen Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie „andere juristische Personen oder Vereinigungen“ als nicht näher spezifizierte Sammelkategorie für alle sonstigen privatgemeinnützigen Träger außerhalb der Wohlfahrtsverbände.

Die privat-nichtgemeinnützigen Träger (bis einschließlich 2013 als „Wirtschaftsunternehmen“ bezeichnet) werden seit 2014 in die Kategorien „Unternehmens-/Betriebsteil“, „selbstständig privatgewerblich“ und „natürliche oder andere juristische Person“ unterteilt. Unter „Unternehmens-/Betriebsteil“ werden von Unternehmen geführte Betriebskindertageseinrichtungen gefasst. Abzugrenzen hiervon sind Einrichtungen für Kinder von Betriebsangehörigen, die nicht vom Unternehmen selbst, sondern von einer anderen Organisation (z.B. einem freien Träger) betrieben werden, sowie Einrichtungen anderer Träger, in denen Belegplätze für Betriebsangehörige vorgehalten werden. Die beiden Ausprägungen „selbstständig privatgewerblich“ und „natürliche oder andere juristische Person“ zielen auf die Unterscheidung zwischen Gewerbetreibenden und Freiberuflern. Die Kategorie „selbstständig privatgewerblich“ trifft auf Gewerbebetriebe zu, die klar nach außen erkennbar sowie auf eine gewisse Dauer angelegt sind und auch steuerlich als Gewerbe behandelt werden (Gewerbesteuerpflicht). Hingegen bezieht sich die Kategorie „natürliche oder andere juristische Person“ auf Freiberufler, Initiativen usw., die ihre Tätigkeit erbringen, ohne einen Gewerbebetrieb anzumelden, also Einkünfte aus selbstständiger Arbeit haben und nicht gewerbesteuerpflichtig, sondern nur einkommenssteuerpflichtig sind.

2.2.1.3 Rechts- und Organisationsformen von Trägern der Kindertagesbetreuung

Träger von Kindertageseinrichtungen treten in unterschiedlichen Rechtsformen auf. Die Gründung eines Trägers erfordert immer auch eine Entscheidung über dessen Rechtsform. Diese schafft den rechtlichen Rahmen für die unternehmerische Tätigkeit (Lange 2008), wobei eine Änderung der Rechts- bzw. Organisationsform jederzeit möglich ist.

Kindertageseinrichtungen von öffentlichen Trägern werden in der überwiegenden Mehrzahl als Regie- oder Eigenbetriebe der Gebietskörperschaften geführt. Als Regiebetriebe sind sie Teil der öffentlichen Verwaltung, während Eigenbetriebe zwar über eine organisatorische Eigenständigkeit, aber ebenfalls über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Im Unterschied dazu kommt der bislang eher selten gewählten Rechtsform eines Kommunalunternehmens eine eigene Rechtsfähigkeit zu, was ein freieres Agieren auf dem Markt ermöglicht. Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als private Rechtsform spielt bei den öffentlichen Trägern eine untergeordnete Rolle.

Bei den privatgemeinnützigen Trägern sind sowohl Rechtsformen des Privatrechts als auch des öffentlichen Rechts anzutreffen. So sind Kirchengemeinden als Einrichtungsträger in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts. Katholische Einrichtungen befinden sich zu einem kleineren Teil in Trägerschaft kirchlicher Stiftungen. Abgesehen von den kirchlichen Trägern wählen freie gemeinnützige Träger häufig die Organisationsform des als gemeinnützig anerkannten eingetragenen Vereins. Diese Rechtsform ist für den gemeinnützigen Sektor typisch. Daneben kommt der gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) eine beträchtliche und nach wie vor wachsende Bedeutung zu. Freie privatgewerbliche Träger treten als GmbH, als Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) oder in Form einer

als Unternehmerin bzw. Unternehmer tätigen Einzelperson in Erscheinung (Merchel 2018).

Generell hängt die Wahl der Rechtsform bei Gründung eines Trägers von einer Reihe von Faktoren wie der Anzahl der Gründenden, der Höhe der anfänglichen Kapitaleinlagen, Haftungsfragen und Entscheidungsbefugnissen ab. Darüber hinaus richtet sie sich danach, welche Organisationsform den Zielen, der geplanten Tätigkeit sowie der Finanzierung am ehesten entspricht. Auch steuerliche Überlegungen werden eine Rolle spielen. Beispielsweise können natürliche Personen und Personengesellschaften keine Steuerbegünstigungen für gemeinnützige Organisationen in Anspruch nehmen.

Seit 2006 wird auch in der KJH-Statistik die Rechtsform des Trägers der Einrichtung erfasst. Dies erfolgt mit dem Hinweis, dass im Rahmen der zunehmenden betriebswirtschaftlichen Ausrichtung von Einrichtungen die Rechtsform an Bedeutung gewinnt (Statistisches Bundesamt 2019). Unterschieden wurden zunächst elf Rechtsformen. Einige wurden weiter danach ausdifferenziert, ob der Träger als gemeinnützig anerkannt ist oder nicht (gemeinnütziger Verein, gemeinnützige GmbH). Zum 01.03.2014 wurde die Statistik geändert. Erfasst werden nun 13 anstatt elf Rechtsformen, wobei ein anderer Zuschnitt gewählt wurde: Die Vermischung von Rechtsform und Gemeinnützigkeit wurde aufgehoben. Die Kategorien gemeinnütziger Verein und gemeinnützige GmbH entfielen. Die Stiftung wird nun differenziert in Stiftung des öffentlichen Rechts und Stiftung des Privatrechts. Vormalig noch der Sammelkategorie „andere juristische Person des Privatrechts“ zugeordnet, wird die GmbH jetzt gesondert ausgewiesen. Auch die Rechtsformen des öffentlichen Rechts werden seit 2014 differenzierter abgebildet.

2.2.2 Entwicklungstendenzen bei den Trägerstrukturen und Rechtsformen

Bereits vor fast einem halben Jahrhundert wurde die Trägerlandschaft der Kinder- und Jugendhilfe angesichts der Pluralität und unterschiedlichen Organisationsformen von freien Trägern mit ihren angeschlossenen Mitgliedsorganisationen und Initiativen als ein „Irrgarten“ beschrieben, der nur schwer zu überblicken sei (Lüers 1977, zitiert in Merchel 2018, S. 100). Diese Charakterisierung trifft heute mehr denn je zu – und betrifft nicht allein die freien Träger. Jenseits des quantitativen Aufwuchses und von Verschiebungen zwischen den Trägergruppen (siehe Kap. 2.3) sind insbesondere die nachfolgenden Entwicklungstendenzen hervorzuheben, die das Feld verändern.

2.2.2.1 Weniger eindeutige Abgrenzung von öffentlicher und freier Trägerschaft

Sowohl bei öffentlichen als auch bei freien Jugendhilfeträgern haben sich die Trägerstrukturen ausdifferenziert. Manche Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben eigene Einrichtungen ausgelagert in Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen

Rechts (AöR) oder vom öffentlichen Träger getragene, meist gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung.³ Diese Organisationsformen werden mit dem generalisierenden Begriff des „öffentlichen Trägers“ nur noch ungenau abgebildet (Merchel 2018, S. 100), vor allem dann, wenn sie mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind.

In den Untersuchungsregionen der Studie finden sich Beispiele sowohl für Beteiligungen der Länder an Anstalten des öffentlichen Rechts als auch an Unternehmen des privaten Rechts. Hierzu zählen beispielsweise gGmbHs, bei denen es sich um hundertprozentige Beteiligungen von Kommunen handelt, sowie Studentenwerke, die in der Regel AöR sind. Bei der Gründung einer AöR oder gGmbH entsteht ein neuer Kita-Träger, der für den Betrieb der Kindertageseinrichtung eine neue Betriebslaubnis benötigt. Im Fall der Gründung eines Regie- oder Eigenbetriebs bleibt der öffentliche Träger (z.B. die Gemeinde) hingegen Träger der Kindertageseinrichtungen, da hierbei aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit kein Trägerwechsel erfolgt (KPMG 2016). Dies hat auch Auswirkungen auf die KJH-Statistik: Nicht zuletzt aufgrund von Rechtsformwechseln variieren die Anteile der Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft zwischen den Ländern erheblich (Statistisches Bundesamt 2020). So werden beispielsweise die Kindertageseinrichtungen der Elbkinder Vereinigung Hamburger Kitas gGmbH in der KJH-Statistik als Einrichtungen privatgemeinnütziger Träger in der Kategorie „Andere gemeinnützige juristische Personen oder Vereinigungen“ geführt, obwohl die Freie und Hansestadt Hamburg als einziger Gesellschafter bestimmend ist für die Ausrichtung und Arbeit des Trägers.

2.2.2.2 Weniger eindeutige Abgrenzung zwischen Trägern und Einrichtungen

Auf die „gGmbH-isierung“ als Trend auch bei den freien Trägern wurde bereits hingewiesen (vgl. Kap. 2.1.2). Er ist nicht nur dort zu beobachten, wo Träger neu in die Kindertagesbetreuung einsteigen. Vielmehr haben sich mittlerweile viele freie Träger wegen betriebswirtschaftlicher Vorteile durch Ausgründungen von (g)GmbHs ausdifferenziert. Dadurch fällt es zunehmend schwerer, die Grenzen zwischen Trägern und Einrichtungen heute noch eindeutig zu bestimmen (Merchel 2018). Teilweise wird mit jeder neuen Kindertageseinrichtung ein eigener Träger gegründet. So begegnete uns beispielsweise in einer der Untersuchungsregionen eine Trägerorganisation mit formal zwanzig einzelnen Trägern, die jeweils in der Rechtsform einer GmbH geführt werden und alle denselben Geschäftsführer haben. Die genauen Gründe (Haftungsbeschränkung im Insolvenzfall, unterschiedliche pädagogische Konzepte) gilt es noch zu untersuchen (siehe auch Kap. 4).

3 Ein Überblick zu Organisations- und/oder Rechtsformen öffentlicher Träger von Kindertageseinrichtungen findet sich in der Stellungnahme der KPMG Rechtsanwaltsgesellschaft mbH für die Gemeinde Henstedt-Ulzburg in Schleswig-Holstein, die ihre gemeindlichen Kindertageseinrichtungen 2019 in einen Eigenbetrieb überführt hat (KPMG 2016).

2.2.2.3 Zusammenschlüsse von Trägern

Während sich auf der einen Seite Träger ausdifferenzieren, ist auf der anderen Seite vor allem unter konfessionellen Trägern ein Trend zur Konsolidierung und zu Zusammenschlüssen zu beobachten. Derzeit werden sehr viele Kita-Verbünde gegründet, denen sich Kirchengemeinden bzw. Pfarreien anschließen können. Hierunter fallen Zusammenschlüsse einzelner Kirchengemeinden, z.B. unter dem Dach einer Kirchenstiftung, bis hin zur Gründung großer Zweckverbände (z.B. Zweckverband Katholische Tageseinrichtungen für Kinder im Bistum Essen). Hinter dieser Entwicklung stehen sowohl Effizienzüberlegungen als auch eine Reaktion auf die angesichts steigender fachlicher Ansprüche geforderte Professionalisierung von Trägern. Teilweise werden in diesen Kita-Verbänden nur Verwaltungsaufgaben gebündelt, teilweise übernimmt der Kita-Verbund aber auch formal die Trägerschaft. In letzterem Fall wird dabei häufig eine professionelle Geschäftsführung eingesetzt. Solche Strukturveränderungen bei Trägern unterhalb der Ebene der Wohlfahrtsverbände werden mit dem groben Raster der KJH-Statistik bisher nicht erfasst.

2.2.2.4 Neue Verbandsgründungen

Ebenfalls unter dem Radar der amtlichen Statistik bleibt die Entwicklung, dass sich die Ausdifferenzierung bei den Trägern auf der Verbandsebene wiederholt. Neben den etablierten Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege wurden zuletzt verschiedene, oft auch regional oder örtlich agierende Verbände gegründet, die die Interessen neuer Träger bündeln oder ihnen Beratung und Infrastruktur zur Verfügung stellen. So finden sich neben Verbänden wie z.B. der Bundesarbeitsgemeinschaft Elterninitiativen (BAGE) e.V. mit ihren regionalen Kontakt- und Beratungsstellen sowie Landesarbeitsgemeinschaften, in denen sich speziell Elterninitiativen organisieren, auch solche, die sich mit ihrem Angebot entweder vorrangig an privatgewerbliche Träger oder sehr breit an alle neuen Träger richten. Diese Verbände, z.B. der Deutsche Kitaverband oder der Dachverband Bayerischer Träger von Kindertageseinrichtungen e.V. (DBTK), gewinnen regional wie überregional an Bedeutung, sind in der Statistik aber nicht repräsentiert. Ihre Leistungen für Verbandsmitglieder reichen von politischer Interessensvertretung bis hin zu Organisationsberatung und anderen Unterstützungsleistungen. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass sich auch etablierte Verbände teilweise für Nichtmitglieder öffnen, indem beispielsweise Kompetenzzentren geschaffen werden, in denen Leistungen (z.B. im Bereich der Qualitätsentwicklung) gebündelt und kommerziell angeboten werden.

2.2.3 Jüngere empirische Typologierungsversuche

Angesichts der beschriebenen Entwicklungstendenzen stellt sich die Frage, ob mit der bislang vorliegenden Einteilung der Träger in der amtlichen Statistik die neue Vielfalt in der Trägerlandschaft adäquat abgebildet wird. Von der KJH-Statistik abweichende Typisierungsversuche sind rar und insofern als begrenzt anzusehen, als sie sich auf Teilgruppen der deutschen Trägerlandschaft beschränken, wie die beiden folgenden Beispiele zeigen.

Die Gruppen der öffentlichen und der freigemeinnützigen Träger haben Petra Strehmel und Julia Overmann (2018) in den Blick genommen. Vor dem Hintergrund der Frage, wie verschiedene Kita-Träger Personalentwicklung konzipieren, steuern und betreiben, haben sie im Rahmen von Felderkundungen im Vorfeld ihrer vier Fallstudien Typen gemeinnütziger Träger identifiziert. Sie weisen auf Ebene der öffentlichen Träger und der freigemeinnützigen Träger unterschiedliche Organisationsstypen aus. Innerhalb der Gruppe der freigemeinnützigen, nichtkonfessionellen Träger unterscheiden sie Sozialunternehmen, „Gründerorganisationen“ und Elterninitiativen. Zu den konfessionellen Trägern zählen sie Gemeinde-Kitas, Zusammenschlüsse kirchlicher Kitas und kirchliche Sozialunternehmen. Eine Systematisierung privatgewerblicher Träger legen Thilo Ernst, Marius Mader und Johanna Mierendorff (2014) vor, verknüpft mit der Frage nach dem Ausbaupotenzial und der Zugangsselektivität der einzelnen Trägergruppen. Sie unterscheiden gewerbliche Träger mit einer Einrichtung (Einzeleinrichtungen) und mehreren Einrichtungen (Einrichtungsketten) sowie quasi-öffentliche Einrichtungen. Einzeleinrichtungen und Einrichtungsketten werden weiter danach differenziert, ob sie eine öffentliche Förderung erhalten und als hochpreisig einzustufen sind. In beiden Publikationen wird für einen differenzierten Blick auf die Trägerlandschaft plädiert.

Beide Typisierungen orientieren sich u.a. an der „Größe“ des Trägers als wesentlichem Differenzierungskriterium. Während sich die Einteilung der gewerblichen Träger nach der Anzahl der Kindertageseinrichtungen des Trägers richtet, ist bei der Einteilung der gemeinnützigen Träger deren Angebotsspektrum ausschlaggebend. Gefragt wird danach, ob der Träger über die Kindertagesbetreuung hinaus Angebote in weiteren Arbeitsfeldern hat. Die Relevanz solcher Größenkategorien zeigt sich auch in verschiedenen quantitativen Studien für die Ebene von Kindertageseinrichtungen (Peucker u.a. 2010) und Trägern (Geiger 2019).

2.3 Quantitative Entwicklung der Trägerlandschaft auf Bundes- und Landesebene

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick, wie sich die Kindertageseinrichtungen auf unterschiedliche Träger verteilen und welche Verschiebungen sich statistisch beobachten lassen. Dazu werden im Folgenden die Entwicklungen auf Basis der Kinder- und Jugendhilfestatistik seit dem Jahr 2006⁴ betrachtet.

Seit 2006 ist die Anzahl der Kindertageseinrichtungen kontinuierlich gestiegen. Im Berichtsjahr 2020 gab es deutschlandweit nahezu 58.000 Kindertageseinrichtungen,

4 Durch die Neukonzeption der Statistik ist eine Vergleichbarkeit der Daten aus dem Jahr 2006 mit den Daten aus 2002 nur sehr eingeschränkt gegeben. Bis einschließlich 2002 fand die Erhebung im Abstand von vier Jahren statt, seit 2006 wird sie jährlich durchgeführt. Zusätzlich zu den Angaben über die Einrichtung, die Zahl der verfügbaren Plätze sowie zu den in den Einrichtungen tätigen Personen werden seit 2006 Angaben zu den Kindern, die in Einrichtungen betreut werden, erhoben (Statistisches Bundesamt 2009).

in denen Kinder aller Altersgruppen betreut wurden (vgl. Tab. 2). Mit 18.884 Einrichtungen ist ein knappes Drittel aller Kindertageseinrichtungen (32,8%) bei öffentlichen Trägern angesiedelt, davon der überwiegende Teil bei Gemeinden ohne eigenes Jugendamt (vgl. Tab. 2, Tab. 3). Zwei Drittel der Kitas befinden sich in freier Trägerschaft. Unter den freien Trägern bilden die konfessionellen Träger die größte Gruppe. Dabei entfallen auf den Caritasverband und sonstige katholische Träger 16,3% der Kindertageseinrichtungen, auf die der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) angeschlossenen Träger 15,8%. Ein ähnlich hoher Anteil an Einrichtungen gehört mit insgesamt 16,7% zu den drei nichtkonfessionellen Spitzenverbänden Arbeiterwohlfahrt (AWO), Deutsches Rotes Kreuz (DRK) und Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV). Weitere 8.894 oder 15,4% der Kindertageseinrichtungen werden von gemeinnützigen Trägern betrieben, die nicht spitzenverbandlich organisiert sind und in der KJH-Statistik vor allem in der Kategorie „sonstige juristische Personen und Vereinigungen“ zusammengefasst werden.⁵ Privatgewerbliche freie Träger stellen trotz eines deutlichen Wachstums mit knapp 3% nach wie vor einen relativ kleinen Anteil am Betreuungsangebot.

Im Betrachtungszeitraum 2006 bis 2020 hat sich bundesweit die Anzahl der Kindertageseinrichtungen um 9.378 und damit um nahezu 20% erhöht (vgl. Tab. 2). Wie angesichts der Wachstumsdynamik zu erwarten, zeigen sich Zuwächse bei nahezu allen Trägergruppen, lediglich die Anzahl der Einrichtungen in Trägerschaft der katholischen Kirche bzw. der Caritas stagnierte. Überproportional hohe Zuwächse verzeichnen zum einen die nicht spitzenverbandlich organisierten freigemeinnützigen Träger, deren Anteil an allen Kindertageseinrichtungen sich damit von 10,9 auf 15,4% erhöht hat (vgl. Tab. 3). Zum anderen konnten die nichtgemeinnützigen freien Träger die Anzahl ihrer Einrichtungen mehr als verdoppeln, wenngleich auf Basis eines niedrigen Ausgangsniveaus. Der Gründerboom in diesem Trägersegment dürfte durch die Öffnung der Finanzierungsregeln für gewerbliche Anbieter in zahlreichen Bundesländern angestoßen worden sein. Ebenfalls überproportional gewachsen ist das Angebot an Kindertageseinrichtungen, die den nichtkonfessionellen traditionellen Wohlfahrtsverbänden zugerechnet werden können (AWO, DRK und DPWV). Im Vergleich dazu fielen die Zuwächse bei den Einrichtungen der EKD/Diakonie sowie bei den öffentlichen Trägern verhaltener aus; sie lagen deutlich unterhalb der Zuwachsrate aller Träger (vgl. auch Fuchs-Rechlin/Riedel 2021). Bei den öffentlichen Trägern zeigt sich allerdings, dass nach einer langfristig rückläufigen Tendenz zuletzt wieder neue Einrichtungen geschaffen wurden.

Die Kinder- und Jugendhilfestatistik ermöglicht darüber hinaus eine separate Betrachtung der Entwicklung der Elterninitiativen, die sich teilweise Spitzenverbänden anschließen, sich zum Teil aber auch in eigenen lokalen oder regionalen Verbänden zusammenschließen oder keinem Verband anschließen. Im letzteren Fall werden sie

5 In geringer Zahl sind sie auch den Kategorien „Jugendgruppen, -verbände, -ringe“ sowie „sonstige Religionsgemeinschaften öffentlichen Rechts“ zugeordnet.

in der Regel in der KJH-Statistik zu den „anderen juristischen Personen oder Vereinigungen“ gezählt.⁶ Die Anzahl der von Elterninitiativen organisierten Kindertageseinrichtungen hat sich zwischen 2006 und 2020 um 15,5% von 3.626 auf 4.188 erhöht. Der größte Anstieg ist allerdings für den Zeitraum von 2006 bis 2008 zu verzeichnen. Danach blieb ihre Zahl relativ konstant und ging in den letzten Jahren kontinuierlich leicht zurück. Gemessen an allen Kindertageseinrichtungen liegt ihr Anteil im Betrachtungszeitraum zwischen 8 und 9%.

Tab. 2: Anzahl, absolutes und prozentuales Wachstum der Kindertageseinrichtungen nach Trägern 2006, 2013 und 2020

Träger	2006	2013	2020	Wachstum 2006-2020	
				Abs.	In %
Öffentliche Träger	17.759	17.230	18.884	1.125	6,3%
EKD/Diakonie	8.049	8.587	9.107	1.058	13,1%
Katholische Träger/ Caritas	9.482	9.331	9.413	-69	-0,7%
AWO	2.091	2.312	2.607	516	24,7%
DPWV	3.850	4.743	5.282	1.432	37,2%
DRK	1.184	1.370	1.714	530	44,8%
Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland	15	22	20	5	33,3%
Sonstige frei-gemeinnützige Träger*	5.250	7.810	8.894	3.644	69,4%
Nichtgemeinnützige freie Träger	536	1.071	1.673	1.137	212,1%
Insgesamt	48.216	52.476	57.594	9.378	19,4%

*Inklusive Jugendgruppen, -verbänden, -ringen und sonstiger Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2006, 2013, 2020; eigene Berechnungen

6 4,3% der Elterninitiativen befanden sich im Jahr 2020 in privat-nichtgemeinnütziger Trägerschaft (Statistisches Bundesamt 2020).

Tab. 3: Anteil der Kindertageseinrichtungen nach Trägern 2006, 2013 und 2020 (in %)

Träger	2006	2013	2020
Öffentliche Träger	36,8	32,8	32,8
EKD/Diakonie	16,7	16,4	15,8
Katholische Träger/Caritas	19,7	17,8	16,3
AWO	4,3	4,4	4,5
DPWV	8,0	9,0	9,2
DRK	2,5	2,6	3,0
Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland	0,0	0,0	0,0
Sonstige freigemeinnützige Träger*	10,9	14,9	15,4
Nichtgemeinnützige freie Träger	1,1	2,0	2,9
Insgesamt	100	100	100

*Inklusive Jugendgruppen, -verbänden, -ringen und sonstiger Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2006, 2013, 2020; eigene Berechnungen

Legt man nicht die Einrichtungen, sondern die Platzzahlen zugrunde, stellt sich die quantitative Bedeutung der Trägergruppen geringfügig anders dar. Das hängt damit zusammen, dass Kindertageseinrichtungen in ihrer Größe stark variieren können und somit über unterschiedlich viele Plätze verfügen. Auch können in bestehenden Einrichtungen z.B. durch bauliche Erweiterungen neue Plätze geschaffen werden. So stellen die öffentlichen Träger 2020 nur 33% der Einrichtungen, aber 37% der Plätze. Öffentliche Träger haben im Trägervergleich demnach durchschnittlich etwas größere Einrichtungen. Umgekehrt verhält es sich bei den „anderen gemeinnützigen juristischen Personen und Vereinigungen“. Unter dieser Trägerart versammeln sich durchschnittlich mehr Träger mit kleineren Einrichtungen; analog trifft dies auf die Gruppe der nichtgemeinnützigen, d.h. privatgewerblichen, Träger zu. Dementsprechend fiel der Anstieg des Anteils an Plätzen bei diesen beiden Trägerarten zwischen 2006 und 2020 etwas geringer aus als der Anstieg des Anteils an Einrichtungen. Wurden 51% aller neu eröffneten Einrichtungen bei gemeinnützigen und privatgewerblichen freien Trägern außerhalb der etablierten Spitzenverbände geschaffen, so waren es mit Blick auf Betreuungsplätze demgegenüber 48%.

Insgesamt haben die unterschiedlichen Wachstumsdynamiken auf Bundesebene nur zu eher moderaten Verschiebungen in der Trägerlandschaft geführt. Sehr viel ausgeprägter sind die Entwicklungen zum Teil auf Länderebene. Schon historisch bedingt ist die Kindertagesbetreuung in den Ländern durch verschiedene Trägerkonstellationen geprägt. Dies zeigt sich etwa am unterschiedlichen Stellenwert konfessioneller Träger in Ost- und Westdeutschland. Ein weiterer augenfälliger Unterschied zeigt sich beim Anteil der Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Während dieser in Sachsen-Anhalt 56% beträgt, also mehr als die Hälfte aller Kitas ausmacht, liegen die Anteile in Hamburg mit 1% oder in Berlin mit 11% vor allem aufgrund organisatorischer Ausgliederungen deutlich niedriger (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020, S. 83). Die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen heben sich zudem durch hohe Anteile an sonstigen gemeinnützigen Trägern von den Flächenländern ab. Diese Anteile haben sich im Betrachtungszeitraum nochmals signifikant verschoben. So ist etwa in Berlin der Anteil der Einrichtungen anderer gemeinnütziger juristischer Personen und Vereinigungen⁷ von 36 auf 54% gestiegen. Anders als in Hamburg spielen in Berlin nichtgemeinnützige Träger keine Rolle. Dies spiegelt einen starken Einfluss regionaler Förderpolitik auf die Trägerstrukturen wider.

7 Inklusive Einrichtungen sonstiger Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts und Einrichtungen von Jugendgruppen, Jugendverbänden, Jugendringen.

3 Das Forschungsdesign

Zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen (vgl. Kap. 1) wurde ein primärempirischer Zugang gewählt. Im Rahmen eines qualitativen wie auch quantitativen Forschungsstrangs wurden eigene Daten in drei ausgewählten Untersuchungsregionen erhoben. Die Entscheidung für regionale Fallstudien fiel aufgrund der Tatsache, dass das Auftreten neuer Träger von Land zu Land und von Region zu Region erheblich variiert und insbesondere ein Phänomen vieler Großstädte sein dürfte (Riedel 2009). Damit diente ein gezielter Forschungszugang über Regionen und Kommunen, in denen dieses Trägersegment stärker hervortritt, der Forschungseffizienz. Zudem war eine Ausgangsüberlegung, dass der Markteintritt neuer Träger von jeweils lokalen bzw. regionalen Förderpolitiken abhängt und die Rahmenbedingungen, unter denen die Träger agieren, durch regionale Faktoren und Governance-Formen geprägt sind. In den regionalen bzw. kommunalen Fallstudien ging es somit auch darum, diese Zusammenhänge aus mehreren Perspektiven genauer zu beleuchten, als dies im Rahmen einer bundesweiten Befragung möglich gewesen wäre.

3.1 Die Auswahl der Untersuchungsregionen

Basierend auf den geschilderten Vorüberlegungen sollten die Fallstudien unterschiedliche Bundesländer und Betreuungstraditionen (Ost- und Westdeutschland) umfassen, mit Blick auf die Größenordnung der ausgewählten Kommunen jedoch eine gewisse Vergleichbarkeit aufweisen. Auf Grundlage von Auswertungen der Kinder- und Jugendhilfestatistik, die auf die Kreisebene fokussierten, wurden daraufhin drei Untersuchungsregionen ausgewählt. Die detaillierten Analysen zur Anzahl der Einrichtungen nach Trägerart⁸ im Zeitraum von 2006 bis 2018 gaben Aufschluss über die Entwicklung und den Stand der jeweils auf Kreisebene anzutreffenden Trägerkonstellationen (vgl. Kap. 3.2).

Im Rahmen der Auswertungen interessierte neben den privatgewerblichen Trägern vor allem die Kategorie der sonstigen juristischen Personen bzw. anderen Vereinigungen, die entsprechend der hier zugrunde gelegten Definition als Behelfskonstrukt herangezogen werden kann, um sich dem Segment der neuen Träger anzunähern. Beide genannten Kategorien verbindet, dass sie einen besonders hohen Zuwachs erlebt haben und die ihnen zugeordneten Träger keinem der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege angeschlossen sind. Sonstige Religionsgemeinschaften

8 Die Kinder- und Jugendhilfestatistik basiert auf einer Befragung aller Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Deren Träger werden indirekt erfasst, indem sich jede Kindertageseinrichtung einer von 16 Trägerarten zuordnet (vgl. Kap. 2.2.1.2).

des öffentlichen Rechts sowie Jugendgruppen, -verbände und -ringe konnten aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Anzahl an Kindertageseinrichtungen auf Kreisebene nicht eigens ausgewiesen werden. Sie wurden deshalb ebenfalls unter diese Kategorie subsumiert, da auch sie keinem Spitzenverband angehören.

Um die Auswahl der Untersuchungsregionen zu plausibilisieren und die späteren Ergebnisse besser einordnen zu können, werden im Folgenden die statistisch nachvollziehbaren Verschiebungen in den Trägerlandschaften beschrieben, die sich im Zeitraum von 2006 bis 2018 in den drei Untersuchungsregionen ereigneten. Mit den Untersuchungsregionen wurde eine Anonymisierung vereinbart, so dass im Folgenden von Region A, Region B und Region C gesprochen wird.

3.2 Entwicklung der Trägerlandschaft in den Untersuchungsregionen

In den untersuchten Regionen ist die Gesamtzahl der Kindertageseinrichtungen im betrachteten Zeitraum unterschiedlich stark gestiegen. Dies ist auch im Zusammenhang mit wirtschaftlichen und demografischen Faktoren in den Regionen zu sehen. Für den relativen Vergleich der Stadt- und Landkreise hinsichtlich Wachsen und Schrumpfen kann die Raumabgrenzung „wachsende und schrumpfende Regionen“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021) für das Zeitintervall 2011 bis 2016 herangezogen werden. Während Region A im bundesweiten Vergleich zu den überdurchschnittlich wachsenden Kreisen zählt, werden Region B und Region C als wachsende Kreise klassifiziert (vgl. Tab. 4).

Tab. 4: Untersuchungsregionen nach siedlungsstrukturellen Merkmalen

Untersuchungsregion	Stadt- und Gemeindetyp	Wachsende/schrumpfende Kreise
Region A	Großstadt	überdurchschnittlich wachsend
Region B	Großstadt	wachsend
Region C	Großstadt	wachsend

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021)

Die Fallzahlen von Einrichtungen der 16 in der amtlichen Statistik erfassten Trägerarten auf Kreisebene sind in den drei Städten teilweise gering und Daten zur Anzahl der Einrichtungen je Trägerart daher datenschutzbedingt nur eingeschränkt verfügbar. Deshalb wird im Folgenden grob zwischen Einrichtungen des öffentlichen Trägers, Einrichtungen von Wohlfahrtsverbänden und deren Mitgliedsorganisationen, Einrichtungen privatgewerblicher Träger sowie Einrichtungen anderer ge-

meinnütziger Träger unterschieden. Zu Letzteren zählen Einrichtungen anderer juristischer Personen bzw. anderer Vereinigungen, Einrichtungen sonstiger Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie Einrichtungen von Jugendgruppen, -verbänden und -ringen.

Haben sich die Anteile der Einrichtungen zwischen den Trägerarten bundesweit im Zeitverlauf kaum verändert, sind auf Kreisebene deutliche Verschiebungen zwischen den Trägerarten zu verzeichnen. In den drei Untersuchungsregionen stieg der Anteil der Einrichtungen mindestens einer der interessierenden Trägerarten im Zeitraum von 2006 bis 2018 deutlich an.

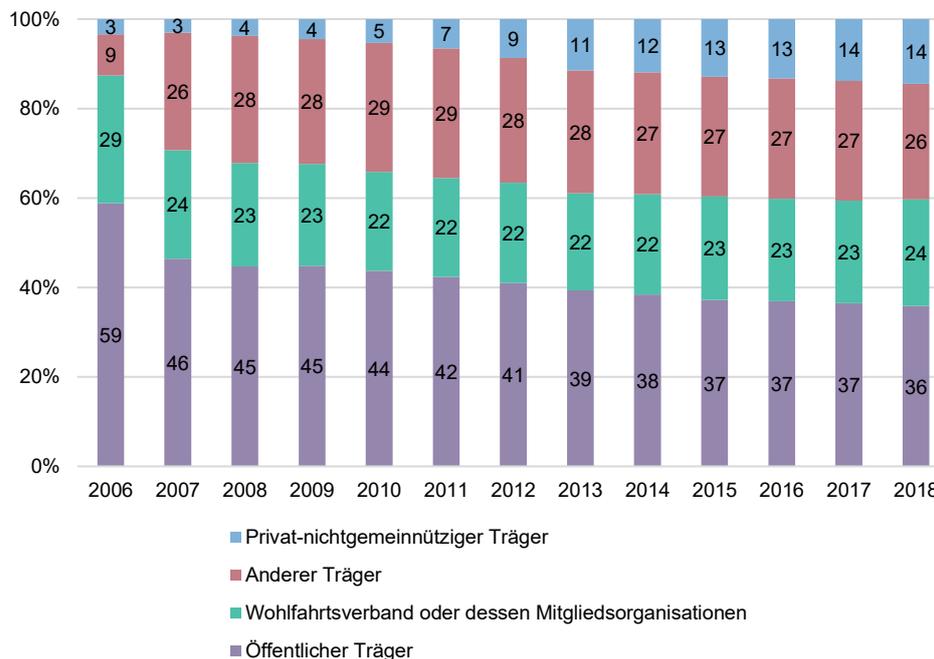
Der Ausbau der Kindertagesbetreuung in Region A, Region B und Region C fand unter regional sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen statt. Diese sowie die Rolle der regionalen Steuerung sind Gegenstand des 4. Kapitels.

3.2.1 Region A

Die Entwicklung der Trägerlandschaft in Region A geht mit einer hohen Ausbaudynamik einher. Die Anzahl der Kindertageseinrichtungen ist im Betrachtungszeitraum um 83% gestiegen. Einrichtungen aller vier hier zusammengefassten Trägerarten haben zugenommen, zwischen ihnen gab es deutliche Verschiebungen (vgl. Abb. 1): Machten Einrichtungen des öffentlichen Trägers im Jahr 2006 noch 59% aus, waren es 2018 nur noch 36%.⁹ Während der Anteil an Einrichtungen von Wohlfahrtsverbänden und deren Mitgliedsorganisationen im Betrachtungszeitraum stabil blieb, erhöhte sich sowohl der Anteil von Einrichtungen anderer Träger als auch privatgewerblicher Träger. Machten diese 2006 zusammen noch 13% aus, waren es 2018 bereits 40%. Der Anteil von Einrichtungen privatgewerblicher Träger ist im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gestiegen und lag 2018 bei 14%.

⁹ Aufgrund der vorgenommenen Anonymisierung muss darauf verzichtet werden Quellen auszuweisen, die einen Hinweis auf die Untersuchungsregion geben.

Abb. 1: Anteil der Kindertageseinrichtungen nach Trägerschaft in Region A 2006 bis 2018 (in %)



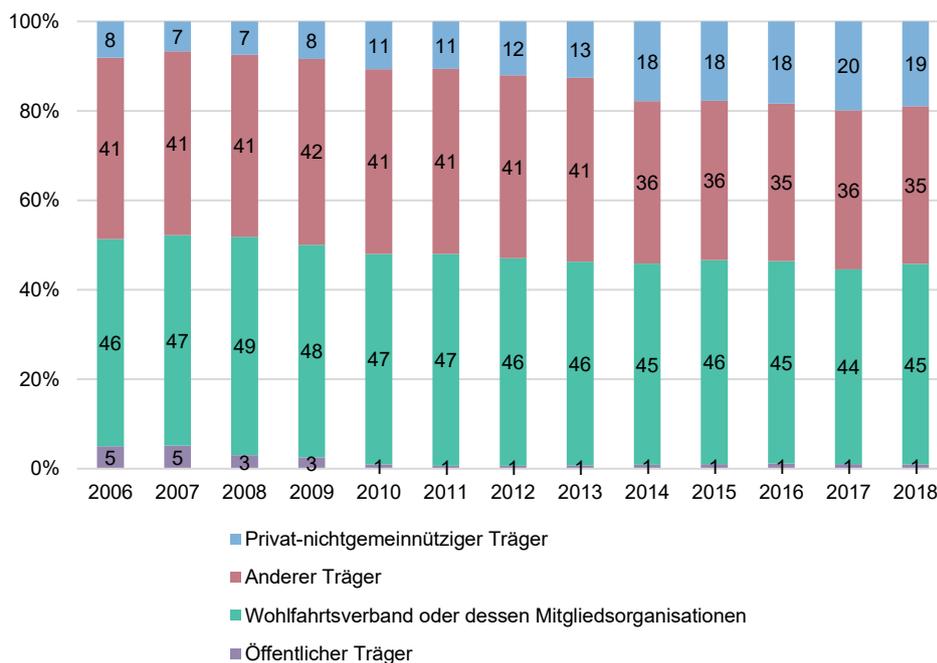
Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2006–2018; eigene Berechnungen

Besonders deutlich fiel der Anstieg bei den Elterninitiativen aus, deren Anzahl sich zwischen 2006 und 2018 versiebenfachte. Dieser deutliche Anstieg ist auf die Zunahme selbstorganisierter Einrichtungen vor allem zwischen 2006 und 2007 (von 5 auf 20%) zurückzuführen. Danach gab es kaum Veränderungen, und der Anteil an allen Einrichtungen blieb konstant bei 18 bis 22%.

3.2.2 Region B

Auch in Region B kam es im Betrachtungszeitraum zu einem Ausbau des Kindertagesbetreuungssystems, wenngleich in einem deutlich geringeren Umfang als in Region A. Die Anzahl der Einrichtungen ist zwischen 2006 und 2018 um 20% gestiegen. Ebenfalls sind deutliche Verschiebungen der Anteile der Einrichtungen zwischen den Trägerarten zu erkennen (vgl. Abb. 2): Der Anteil an Einrichtungen anderer Träger ist im Betrachtungszeitraum von 41 auf 35% zurückgegangen. Wie in Region A blieb der Anteil an Einrichtungen von Wohlfahrtsverbänden und deren Mitgliedsorganisationen im Betrachtungszeitraum stabil, während der Anteil an Einrichtungen privatgewerblicher Träger sich mit einem Anstieg von 8 auf 19% mehr als verdoppelt hat.

Abb. 2: Anteil der Kindertageseinrichtungen nach Trägerschaft in Region B 2006 bis 2018 (in %)



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2006–2018; eigene Berechnungen

Anders als in Region A ist der Anteil der Elterninitiativen in Region B im Zeitraum von 2006 bis 2018 sukzessive zurückgegangen. Machte ihr Anteil an allen Einrichtungen im Jahr 2006 noch 13% aus, waren es 2018 nur noch 7%.

3.2.3 Region C

Auch in Region C fand ein Ausbau der Kindertagesbetreuung statt, allerdings auf einem deutlich geringeren Niveau als in Region A oder Region B: Die Zahl der Kindertageseinrichtungen ist von 2006 bis 2018 um 21% angestiegen. Machten Einrichtungen des öffentlichen Trägers 2006 noch 60% aus, waren es 2018 nur noch 37%. Gleichzeitig stieg der Anteil an Einrichtungen anderer Träger. Verschiebungen der Anteile sind vor allem für die Jahre 2006 bis 2010 zu verzeichnen. Der Anteil an Einrichtungen von Wohlfahrtsverbänden und deren Mitgliedsorganisationen blieb im Betrachtungszeitraum recht stabil, er sank leicht von 26 auf 23%.

Bei den Elterninitiativen befindet sich Region C mit Region B auf gleichem Niveau. 2018 waren 6% der Kindertageseinrichtungen von Eltern organisiert. Seit 2006 ist kaum Entwicklung zu beobachten und nur ein leichter Anstieg nach 2008 zu verzeichnen, so dass der Anteil selbstorganisierter Kindertagesbetreuung in der Stadt in den Jahren 2010 und 2011 bei 11% lag, danach aber wieder zurückging.

3.3 Der qualitative Forschungsstrang

Im Rahmen des qualitativen Forschungsstrangs wurden leitfadengestützte Interviews mit Trägervertretungen von neuen wie auch etablierten Trägern, mit Vertreter*innen von Verbänden sowie der jeweils zuständigen kommunalen Behörde geführt. Dadurch sollten unterschiedliche Perspektiven auf die neuen Träger und ihre Einbindung in regionale Governance-Arrangements erschlossen werden. Herausforderungen bestanden darin, Leitfäden zu entwickeln, die ...

- den singulären Perspektiven und Hintergründen der unterschiedlichen Gesprächspartnerinnen und -partner (Kommunalbehörde, etablierte und neue Träger sowie Verbände) Rechnung tragen sowie
- die unterschiedlichen institutionellen Settings, in die örtliche Kinderbetreuungssysteme eingebettet sind (Landes- und kommunale Gesetzgebung), berücksichtigen und
- die zugleich ein umfassendes Bild im Hinblick auf die forschungsleitenden Fragestellungen gewährleisten würden.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wurden in die Leitfäden für die unterschiedlichen Interviewpartnerinnen und -partner Themenblöcke mit inhaltlichen Überschneidungen integriert. Tab. 5 stellt stark vereinfacht dar, welche Themenbereiche die Leitfäden abdeckten.

Tab. 5: Themenblöcke der Leitfäden

Träger	(Regionale) Verbände	Kommunalbehörde
Entstehungsgeschichte des Trägers	Entwicklung der Trägerlandschaft	Entwicklung der kommunalen Trägerlandschaft
Organisationsstrukturen	Entstehungsgeschichte des Verbandes	Steuerung des Kindertagesbetreuungssystems
Finanzierungsstrukturen	Finanzierungs- und Unterstützungsstrukturen des Verbandes für Träger	Kommunale Finanzierungs- und Unterstützungsstrukturen für Träger
Einbindung in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe	Einbindung in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe	Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Insgesamt wurden 28 Interviews geführt. Sie dauerten im kürzesten Fall ca. 65 Minuten (Trägerinterview) bis längstens ca. 165 Minuten (Interview Kommune). In jeder Untersuchungsregion wurde ein Interview mit der für Kitas zuständigen kommunalen Behörde geführt. Die Zusammensetzung der Träger- und Verbandsinterviews variiert nach Region (vgl. Tab. 6). Dies resultiert zum einen daraus, dass nicht

in allen drei Untersuchungsregionen die angestrebte Zahl an Trägerinterviews realisiert werden konnte. Insbesondere in Region B war es schwierig, Träger zu finden, die zu einem Interview bereit waren. Zum anderen bilden die Verbandsinterviews regionale Besonderheiten ab. In Region C spielen die Verbände für die Kindertagesbetreuung eine eher untergeordnete Rolle, anders als in Region B und Region A (vgl. Kap. 4). Deshalb wurden in dieser Region keine Interviews dieser Kategorie geführt. Demgegenüber wurde in Region C jedoch der Anteil an Interviews mit neuen Trägern erhöht. In Region A und Region B kam es im Zuge der Ausbaudynamiken zu Neugründungen von Verbänden (vgl. Kap. 4). Hier wurden insbesondere solche Verbände einbezogen, die im Zusammenhang mit dem U3-Ausbau zu einer besonderen Anlaufstelle für neue Träger wurden.

Tab. 6: Die Verteilung der Interviews nach Region

Region	Interviewpartner			
	Neuer Träger	Etablierter Träger	Verband	Kommune
Region A	5	2	2	1
Region B	3	2	3	1
Region C	7	2	–	1

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Die Träger wurden auf der Grundlage von Internetrecherchen für ein Interview ausgewählt. Zudem gaben die Kommunalvertretungen Hinweise auf interessante Gesprächspartner und Anbieter der Kindertagesbetreuung. Um eine möglichst hohe Vielfalt in den Trägerinterviews zu erreichen, wurde bei der Auswahl der Träger darauf geachtet, dass diese sich in zentralen Strukturmerkmalen voneinander unterscheiden (z.B. im Hinblick auf Rechtsform, Anzahl der Einrichtungen, regionales vs. überregionales Engagement und Verbandszugehörigkeit).

Neben den „neuen“ Trägern (vgl. Kap. 1.2) wurden einige wenige Interviews mit etablierten Anbietern der Kindertagesbetreuung geführt, d.h. mit Trägern, die in diesem Feld bereits (deutlich) vor dem Jahr 2000 tätig waren. Die Interviews dieser Kategorie dienten insbesondere der Kontrastierung. Im Vergleich mit den Interviews der neuen Träger gaben sie Hinweise darauf, inwiefern analysierte Sachverhalte als tatsächlich spezifisch für das neue Trägersegment zu betrachten sind oder ob es sich um ein eher generelles Charakteristikum von Trägern der Kindertagesbetreuung handelt.

Es lag im Entscheidungsspielraum des Trägers, eine Person für das Interview auszuwählen. Diese Freiheit bedingt, dass sich die interviewten Trägervertretungen zum Teil erheblich nach ihrer Funktion unterscheiden, die sie beim jeweiligen Träger ausüben. An den Interviews nahmen beispielsweise Geschäftsführende teil, die

den pädagogischen oder den betriebswirtschaftlichen Bereich verantworteten. Außerdem beteiligten sich pädagogische Fachberaterinnen und -berater oder regionale Bereichsleitungen sowie Verantwortliche für die Projektentwicklung und ein Mitglied des Vorstandes aus einer Elterninitiative. Diese recht unterschiedlichen Funktionen führten dazu, dass in die Gespräche ganz verschiedene Perspektiven und Schwerpunkte eingebracht worden sind.

Alle Interviews wurden aufgezeichnet und die Audio-Dateien anschließend an einen externen Dienstleister zur Transkription übermittelt. Die Textdokumente, die auf diese Weise entstanden sind, wurden computergestützt unter Rückgriff auf die Software MAXQDAT ausgewertet. Bei der Datenauswertung kam ein Verfahren mit deduktiven wie auch induktiven Elementen zum Tragen. Deduktiv wurde dann vorgegangen, wenn Auswertungskategorien unmittelbar aus den Fragen des Leitfadens abgeleitet wurden – beispielsweise der Frage nach den Gründen für den Einstieg in den U3-Ausbau, nach den Motiven für die Wahl der Rechtsform oder nach den Alleinstellungsmerkmalen des Trägers. Weitere Kategorien ergaben sich zudem im Lauf des Analyseprozesses aus dem Datenmaterial heraus. Dies war insbesondere bei der Kategorie der Einbindung in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe der Fall. Sie sollte ursprünglich anhand der Einbindung in den Kinder- und Jugendhilfeausschuss erfasst werden. Auf einer kommunalen Ebene erwiesen sich in den Untersuchungsregionen jedoch zum Teil gänzlich andere Kooperationsformen als relevant, deren Handlungslogiken und -konsequenzen es herauszuarbeiten galt. Diese Kategorien weisen einen eher induktiven Charakter auf, wobei sich die Datenauswertung in diesem Zusammenhang am thematischen Codieren nach Uwe Flick (2004, 1996) orientierte.

3.4 Der quantitative Forschungsstrang

3.4.1 Auswahl der Träger

Die quantitative Erhebung wurde als Vollerhebung durchgeführt. Sie adressierte alle öffentlichen und freien Träger von Kindertageseinrichtungen in den drei ausgewählten Untersuchungsregionen (vgl. Kap. 3.1). Ausgeschlossen wurden Träger, deren Angebote sich ausschließlich an Schulkinder richten. Jeweils eine Trägervertreterin bzw. ein -vertreter wurde gebeten, den Fragebogen auszufüllen. In zwei der drei Untersuchungsregionen wurden vom öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger aktuelle Trägerlisten zur Verfügung gestellt. In einer Untersuchungsregion hat der öffentliche Jugendhilfeträger dies aus Datenschutzgründen abgelehnt. Hier wurde auf eine Liste des öffentlichen Jugendhilfeträgers zurückgegriffen, die im Internet

frei zugänglich war.¹⁰ Alle drei Listen basieren auf den Adressen der Einrichtungen. In der Stichprobe enthalten sind demnach Träger mit mindestens einer Kindertageseinrichtung in einer der drei Untersuchungsregionen.

3.4.2 Konstruktion des Fragebogens

Die Erhebung wurde als postalische Befragung durchgeführt. Aufgrund der begrenzten Datenlage zu Trägern von Kindertageseinrichtungen (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. 2020; Schreyer u.a. 2014; Kalicki u.a. 2004) kam ein umfangreicher Fragebogen zum Einsatz, der abhängig von der Untersuchungsregion zwischen 84 und 89 Fragen umfasst. Es überwiegen geschlossene Antwortformate, einige der Fragen sind offen formuliert. Der Fragebogen enthält elf Fragenblöcke zu folgenden Bereichen:

- Strukturmerkmale des Trägers,
- Gründung des Trägers/Eintritt in die Kindertagesbetreuung,
- Profil des Trägers,
- Personal des Trägers,
- Steuerung und Unterstützung der Kindertageseinrichtungen durch den Träger,
- Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen und beim Träger,
- Finanzierung,
- Einbindung in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe,
- Angaben zu den Kindertageseinrichtungen des Trägers,
- Personal in den Kindertageseinrichtungen des Trägers und
- demografische Angaben der Trägervertreterin bzw. des -vertreters.

Bei der Konstruktion des Fragebogens wurde auf erste Erkenntnisse aus dem qualitativen Forschungsteil des Projekts zurückgegriffen. Die Entwicklung der einzelnen Fragen erfolgte zudem mithilfe bewährter Instrumente wie des AQUA-Fragebogens für Kita-Träger und der NQI-Trägerbefragung. Der Erhebungsbogen der KJH-Statistik „Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen“ diente als Grundgerüst bei der Konzeption der Fragen zur Erfassung von Trägermerkmalen. Der Fragebogen wurde im Januar/Februar 2020 im Rahmen eines Pretests getestet. Neun Trägervertretungen haben den Fragebogen ausgefüllt. Nach Auswertung der Antworten wurden mit den Betreffenden jeweils Telefoninterviews geführt. Auf Grundlage der Ergebnisse des Pretests wurde der Fragebogen noch einmal überarbeitet.

10 Die Angaben dieser Liste beziehen sich auf das Kindergartenjahr 2018/2019. Ausgewiesen sind alle Kindertageseinrichtungen in der Untersuchungsregion samt Anschriften sowie die dazugehörigen Träger. Dies machte es erforderlich, mehrfach enthaltene Träger zu löschen und Trägeradressen nachzurecherchieren.

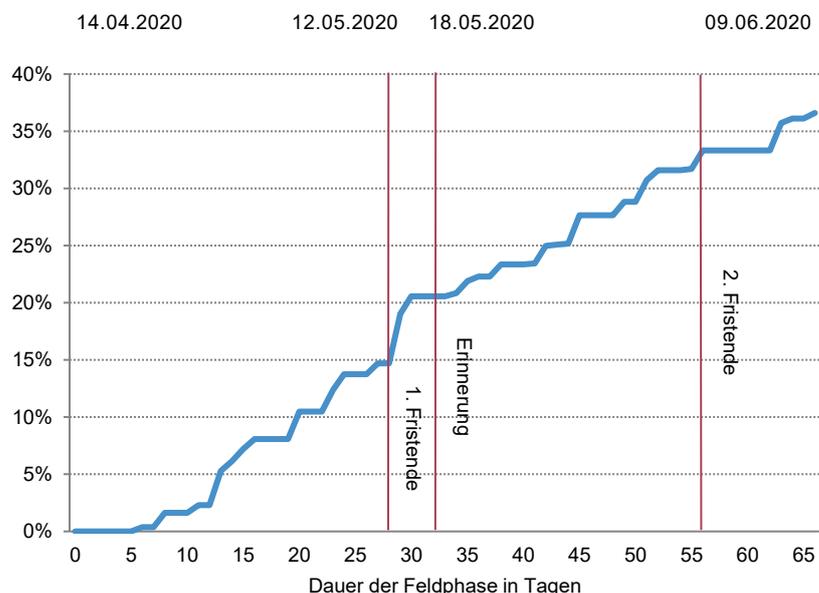
3.4.3 Rücklauf des Fragebogens

Insgesamt haben 1.070 Träger von Kindertageseinrichtungen in drei Untersuchungsregionen den Fragebogen erhalten. Diese Bruttostichprobe reduzierte sich um Fälle, in denen der Fragebogen (auch in einem zweiten Anlauf) nicht zugestellt werden konnte, sich das Angebot des Trägers ausschließlich an Schulkinder richtet oder der Träger zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr existierte bzw. sich einem Trägerverbund angeschlossen hatte. Von den verbleibenden 1.041 Trägern (Nettostichprobe) haben 393 den Fragebogen beantwortet. Da in 23 Fällen eine Einwilligungserklärung¹¹ fehlte, lagen letztlich 370 Fälle für die Datenanalyse vor. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 36%.

Die Corona-Pandemie und die ab Mitte März 2020 zu deren Eindämmung verhängten Maßnahmen hatten eine Verschiebung der Feldphase zur Folge. Diese fand im Zeitraum vom 14. April 2020 bis zum 09. Juni 2020 statt. Die Träger wurden zunächst gebeten, den Fragebogen bis zum 12. Mai 2020 auszufüllen (erstes Fristende). Träger, die bis zum Verstreichen dieser Frist noch nicht an der Befragung teilgenommen hatten, erhielten eine Woche nach Ablauf der Frist ein Erinnerungsschreiben, dem ein neuer Fragebogen beigelegt wurde. Das zweite Fristende wurde auf den 09. Juni 2020 terminiert. Abb. 3 zeigt, wie sich die Rücklaufquote während der Feldphase entwickelt hat. Die Erinnerung führte noch einmal zu einem deutlichen Anstieg des Rücklaufs. Nach Verstreichen der zweiten Frist gingen noch vereinzelt Fragebögen ein, die bei der Ergebnisauswertung berücksichtigt wurden.

11 Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten setzt die Einwilligung der jeweiligen Trägervertreterin bzw. des jeweiligen Trägervertreters voraus, welche durch die Unterschrift auf der beigelegten Einwilligungserklärung erbeten wurde. Nur bei Einwilligung zur Verarbeitung personenbezogener Daten war eine Berücksichtigung bei der Auswertung möglich. Die Auswertung der Daten erfolgte streng vertraulich. Die Ergebnisse lassen keine Rückschlüsse auf einzelne Personen, Einrichtungen oder Träger zu. Eine Weitergabe erfolgt nicht. Es wurden und werden keine Rohdaten an Dritte weitergegeben.

Abb. 3: Rücklaufquote nach Dauer der Feldphase (in %)



Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Die Träger in den drei Untersuchungsregionen haben sich unterschiedlich stark an der Befragung beteiligt (vgl. Tab. 7). So sind Träger aus Region C in der Stichprobe anteilig deutlich stärker vertreten als Träger aus Region B. Die Ergebnisse liefern kein repräsentatives Abbild der Untersuchungsregionen. Ziel der Befragung war vielmehr, das uns interessierende Segment der neuen Träger in seinen jeweiligen lokalen Ausprägungen möglichst gut und in der Breite zu erfassen. Dies kann als gelungen betrachtet werden. Insgesamt bildet die Stichprobe ein breites Spektrum an Trägern ab (vgl. Kap. 5.1).

Tab. 7: Rücklauf nach Untersuchungsregionen (n=370)

Region	Bruttostichprobe	Nettostichprobe (Grundgesamtheit)	Rücklauf (abs.)	Rücklaufquote (%)
Region A	530	506	202	40
Region B	510	505	149	33
Region C	30	30	19	63
Insgesamt	1.070	1.041	370	36

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Die Einbeziehung der bereits länger bestehenden, in unserer Begrifflichkeit „alten“ Träger sollte in der vorliegenden Untersuchung dazu dienen, eine Kontrastfolie bereitzustellen, um die Merkmale einer neuen Trägergeneration herausarbeiten und von allgemeinen Wandlungsprozessen unterscheiden zu können, denen alle Träger – also auch die etablierten Verbände – unterliegen.

3.4.4 Datenerfassung und -auswertung

Die erhobenen Daten wurden in ein SPSS-Datenfile übertragen. Die Dateneingabe erfolgte durch ein externes Institut mithilfe einer Software für computergestützte Telefonbefragungen (CATI) und unter Rückgriff auf einen detaillierten Codeplan. Die eingegebenen Daten wurden einer ausführlichen Datenkontrolle unterzogen: Je Datenerfasser wurden stichprobenartige Kontrollen durch eine andere Person durchgeführt. Dazu wurden rund 10% aller Fragebögen kontinuierlich nachkontrolliert und gegebenenfalls korrigiert. Darüber hinaus erfolgten Analysen und Konsistenzchecks zur systematischen Überprüfung der eingegebenen und kontrollierten Daten. Dies beinhaltete die Entfernung formal-logischer Fehler (Filterfehler, Doppelnennungen) im Datensatz durch ein Bereinigungsprogramm sowie das Entfernen inkonsistenter Angaben. Die Datenauswertung erfolgte mit SPSS, Version 22. Die überwiegend mithilfe eines standardisierten Antwortformats gewonnenen Daten wurden im Zuge der Auswertung noch einmal auf Ausreißer und formal-logische Fehler kontrolliert. Offene Antworten wurden codiert. Wenn im Folgenden von signifikanten Unterschieden gesprochen wird, dann liegt die Irrtumswahrscheinlichkeit bei maximal 5% ($p < 0.05$).

4 Forschungsergebnisse der qualitativen Regionalstudien

Die Fallbeschreibungen des qualitativen Forschungsstrangs zu den drei Untersuchungsregionen folgen jeweils einer gemeinsamen Struktur. In einem ersten Abschnitt werden die kommunalen Ausbaudynamiken in den Blick genommen und damit die Gründungsbedingungen für neue Träger beleuchtet. Ein zweiter Abschnitt fokussiert auf das Profil der neuen Träger. Dargestellt wird, welche Akteure im Zuge des U3-Ausbaus in den jeweiligen Kommunen aktiv geworden sind, welche Motive neue Träger dazu bewogen haben, in die Kindertagesbetreuung einzusteigen, warum sie sich für bestimmte Rechts- und Organisationsformen entschieden haben und welches Selbstverständnis und welche Alleinstellungsmerkmale sie kennzeichnen. Die Einbindung der neuen Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe wird in einem dritten Abschnitt dargestellt. Als Gradmesser für die Einbindung wird ihre Vertretung in Kooperationsgremien betrachtet, die wesentlich zur Gestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Kinderbetreuungssystems beitragen (beispielsweise der Kinder- und Jugendhilfeausschuss). Die Perspektiven der neuen Träger werden dabei um die Einschätzungen und Sichtweisen der zuständigen kommunalen Behörden und – wo möglich und sinnvoll – um Aussagen von etablierten Anbietern der Kindertagesbetreuung ergänzt. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, im Rahmen des abschließenden Zwischenfazit ein umfassenderes Bild der kommunalen Systeme der Kindertagesbetreuung und ihrer (neuen) Träger zu zeichnen.

4.1 Region A

4.1.1 Kommunale Ausbaudynamiken: Hintergründe und Rahmenbedingungen

Die Interviews verweisen darauf, dass die Ausbaudynamiken in Region A vor allem von zwei Entwicklungen befördert wurden. Zum einen ist dies die Öffnung der finanziellen Förderung für die privatgewerblichen Träger, die auf der landespolitischen Ebene mit dem Landes-Kita-Gesetz im Jahr 2005 erfolgte. Auf einer kommunalpolitischen Ebene beeinflusste zum anderen die zunehmende Ausschreibung von sogenannten Betriebsträgerschaften den U3-Ausbau. Mit den Betriebsträgerschaften verzichtet die Region A zugunsten von freien Trägern (privatgemeinnützigen sowie privatgewerblichen) zunehmend auf die Eröffnungen eigener Kindertageseinrichtungen. Grundlage hierfür bildet ein Trägerauswahlverfahren (siehe Kap. 4.1.1.2). Beide Sachverhalte werden im Folgenden in ihrer Bedeutung für die Ausbaudynamiken näher dargestellt.

Der U3-Ausbau in Region A erfolgte im Wesentlichen auf der Grundlage einer Bedarfsplanung und war damit kommunalpolitisch gesteuert. Zwar können Träger den

Standort ihrer Einrichtung theoretisch selbstständig wählen, d.h. unabhängig von einer standortbezogenen Bedarfsanerkennung durch die Kommune. In der Praxis macht den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalbehörde zufolge von dieser Möglichkeit jedoch nur ein verschwindend geringer Anteil von Trägern Gebrauch. Dies ist aller Wahrscheinlichkeit nach darauf zurückzuführen, dass das Landes-Kita-Gesetz die Vergabe von Investitionskostenzuschüssen an die Anerkennung des Bedarfs bindet, den eine Einrichtung deckt. Möchten Träger etwaige Bau- oder Umbaumaßnahmen mit öffentlichen Geldern gegenfinanzieren, stellt die Bedarfsbestätigung durch die Kommune folglich die Voraussetzung.

„[...] also wenn sie jetzt zum Beispiel eben Investitionskosten haben wollen, sie müssen das ja nicht machen, aber eben unter anderem melden die sich dann und lassen sich den Bedarf bestätigen. Genau. [...] Also ich würde mal sagen, es kommt quasi nicht vor, dass eine Einrichtung eröffnet heutzutage ohne Investitionskostenförderung, kaum.“

Interview Kommune

4.1.1.1 Die Öffnung der finanziellen Förderung für die privatgewerblichen Träger

Im Interview führen die Kommunalvertreterinnen die Ausbaudynamiken in Region A zunächst auf die Öffnung der finanziellen Förderung für die privatgewerblichen Träger zurück. Veranlasst wurde die Öffnung auf einer landespolitischen Ebene mit dem Inkrafttreten des Landes-Kita-Gesetzes. Das Gesetz entkoppelte im Jahr 2005 den bis dato geltenden Anspruch von Trägern auf eine finanzielle Förderung von deren Gemeinnützigkeit. Diese Entkopplung ermöglichte den privatgewerblichen Anbietern den Zugang zu den öffentlichen Fördergeldern.

„Also Ausgangspunkt war, dass 2005 das [Landes-Kita-Gesetz, d.V.] in Kraft getreten ist, und seitdem durften auch privatgewerbliche Träger eine Förderung bekommen. Vorher waren das ausschließlich soziale Einrichtungen, die eine Gemeinnützigkeit hatten, und erst seit dem [Landes-Kita-Gesetz, d.V.] [...] ist es möglich, dass auch privatgewerbliche Träger eine Förderung erhalten [...]. Und das war das, wo es eigentlich geboomt hat. [...] das war Landesebene.“

Interview Kommune

In Übereinstimmung mit den Kommunalvertreterinnen betrachtet die Vertretung eines neu gegründeten, privatgewerblichen Trägers die Öffnung der finanziellen Förderung für das privatgewerbliche Trägersegment im Interview als entscheidend für den U3-Ausbau in Region A. Sie führt die Bereitschaft der Politik zur Gesetzesöffnung auf die Erkenntnis zurück, dass der Ausbau von Krippenplätzen nicht allein mit den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen gewesen wäre, sondern vielmehr nur unter Mithilfe der privatgewerblichen Anbieter habe realisiert werden können.

„Ja, weil das Wachstum in [Region A, d.V.] ist ja hauptsächlich einfach durch privatwirtschaftliche Träger jetzt vorangetrieben worden in den letzten zehn Jahren, weil sich die Stadt [...] einfach geöffnet hat und gesagt hat, wir bekommen das alleine nicht mehr hin, ja.“

Interview Neuer Träger

Auch eine der interviewten Verbandsvertretungen bestätigt den aus ihrer Sicht fördernden Charakter der Gesetzesöffnung auf die Ausbaudynamiken in Region A. Dabei beschreibt auch sie diesen Schritt als eine Strategie, die die Politik explizit ergriffen habe, um den U3-Ausbau unter Mithilfe des privatgewerblichen Trägersegments überhaupt bewältigen zu können. Über diese Ressourcenfrage hinaus verweist sie jedoch auf ein weiteres und aus ihrer Sicht gewichtigeres Motiv für die Gesetzesöffnung: Wie sie erklärt, begründeten Stellvertreterinnen und Stellvertreter der landespolitischen Ebene anlässlich eines Treffens mit dem Verband, dass die Öffnung der öffentlichen Förderung für das privatgewerbliche Trägersegment auch in der Hoffnung geschah, dass diese Träger mit ihrem Eintritt neue pädagogische Impulse im Feld der Kindertagesbetreuung setzen würden.

„Das war damals so diese Zeit, [...] wo auch das [Landes-Kita-Gesetz, d.V.] nun auch die sonstigen, also die Privatgewerblichen und auch, ja, private Initiativen zugelassen hat und auch ganz bewusst zugelassen hat, damit man diesen Ausbau überhaupt stemmen kann. [...] Und die Vertreter des [Landesministeriums, d.V.] haben uns noch mal erzählt, [...] warum der Gesetzgeber denn die Privatgewerblichen eingeladen hat, sich an dieser Aufgabe zu beteiligen. Und sie haben das so formuliert, sie haben sich nicht nur deswegen die Privatgewerblichen und die Sonstigen eingeladen, damit man es überhaupt schafft, sondern auch deswegen, damit neue Impulse kommen, damit neue pädagogische Konzepte entstehen.“

Interview Verband

Die Trägervertretungen eines etablierten sowie eines neuen, gemeinnützig ausgerichteten Trägers bewerten die Öffnung der finanziellen Förderung für die privatgewerblichen Anbieter kritisch. Kern ihrer Kritik bildet, dass aus ihrer Sicht dadurch Träger zum kommunalen System der Kindertagesbetreuung Zugang erhalten haben, deren Engagement ausschließlich in Gewinnerzielungsabsichten gründet. Diese Gewinnerzielungsabsichten erachten beide Trägervertretungen in den folgenden Zitat-ausschnitten als unvereinbar mit den Handlungsprinzipien der sozialen Arbeit im Allgemeinen bzw. der Kindertagesbetreuung im Besonderen. Beide Arbeitsfelder verstehen die Trägervertretungen als eine öffentlich zu verantwortende Aufgabe, womit sie das Engagement in diesen Bereichen implizit an ein grundlegendes Interesse am Allgemeinwohl – und eben nicht an Gewinnerzielungsabsichten – binden.

„Natürlich nehmen wir als gemeinnütziger Verband [...] wahr, wenn soziale Arbeit privatisiert wird – natürlich. Also immer, wenn Leute, die Gewinnmaximierung im Kopf haben, sich in der gemeinnützigen Arbeit versuchen breitzumachen, hat das einen Grund. Den teilen wir nicht, grundsätzlich nicht. Da haben wir eine völlig andere Auffassung. Wir sind nicht der Meinung, dass man [...] Kitas [...] privatisieren sollte – [...]. Das gehört entweder in öffentliche oder wenigstens in gemeinnützige Hand.“

Interview Neuer Träger

„Weil [das Land, d.V.] [...] vor allem den U3-Bereich dem ungenierten Gewinnstreben von letztendlich auch Investorenbeteiligungen überlassen hat. [...] Und ich halte es nach wie vor für kritisch, dass man einfach mit dem U3-Bereich letztlich Geld verdienen kann. Ich halte das für eine öffentliche Aufgabe.“

Interview Etablierter Träger

Die an die privatgewerblichen Träger gerichtete Kritik an Gewinnerzielungsabsichten thematisieren sowohl die Vertretung eines neu gegründeten, privatgewerblichen Trägers als auch die eines Spitzenverbandes im Interview. Die Trägervertretung bekennt sich zunächst dazu, dass ihr privatgewerblicher Träger versucht, mit der Kindertagesbetreuung finanzielle Überschüsse zu erwirtschaften. Daran anschließend erläutert sie, dass die Gewinnorientierung eine notwendige Voraussetzung dafür bildet, eine nachhaltige und qualitätsvolle Kindertagesbetreuung anbieten zu können. An einem Beispiel verdeutlicht die Vertretung, dass der Träger die Qualität nur dann gewährleisten und weiterentwickeln kann, wenn er über entsprechende finanzielle Ressourcen verfügt. Letztere generiere er über Gewinne.

„[...] also wir sind ein gewinnorientiertes Unternehmen, das sage ich auch, ohne mich zu schämen. Weil, ich habe mal in einer Gondel gelesen, da habe ich einen Skipass gekauft und habe mich über die Höhe der Gebühr geärgert, und [...] da standen irgendwie so zehn Werte, zehn Prinzipien. Und dann stand erst mal: ‚Die gesunde wirtschaftliche Entwicklung sorgt für die Qualität unserer Arbeit‘, ja? Also, dann habe ich gesagt: ‚Ja, das ist gut, dass die genug Geld haben, die Gondel zu warten‘, weil ich wollte da nicht runterfallen. Und so ähnlich kann man das ja auch sehen, wenn ein Unternehmen gut wirtschaftet, kann es ja auch investieren.“

Interview Neuer Träger

In eine inhaltlich ähnliche Richtung wie die vorangehende Aussage der Trägervertretung weisen auch die Ausführungen der Verbandsvertretung. Diese leitet neben ihrem Verbandsengagement einen privatgewerblichen Träger. Im Gespräch kontrastiert sie die finanzielle Situation des eigenen Trägers mit jener des öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträgers bzw. mit der finanziellen Situation der professionellen Anbieter. Im Zuge ihrer Argumentation hebt sie hervor, dass sowohl der öffentliche als auch die kirchlichen Träger zur Finanzierung ihrer Angebote mit Steuergeldern bzw. Kirchenmitteln auf zusätzliche finanzielle Ressourcen zurückgreifen könnten. Diese stünden dem eigenen privatgewerblichen Träger nicht zur Verfügung. Dementsprechend sei dieser zur Absicherung seiner Arbeit auf die Bildung finanzieller Rücklagen angewiesen. Letztere würden über Gewinne generiert. Auch aus Sicht der Verbandsvertretung stellt die Erwirtschaftung von finanziellen Überschüssen somit eine notwendige Voraussetzung dafür dar, dass der Träger eine nachhaltige und qualitätsvolle Kindertagesbetreuung anbieten kann.

„Auch wir sind ein privatgewerbliches Unternehmen [...]. Ja, wir verdienen Geld mit sozialer Arbeit. Ich sage gleichzeitig, wir machen aber doch Qualität, und wir müssen Geld verdienen, denn wir haben keine Steuereinnahmen im Hintergrund, wir haben keine Kirche im Hintergrund, wir müssen gut wirtschaften, sonst können wir unsere Leistungen nicht anbieten.“

Interview Verband

Die Vertreterinnen der Kommunalbehörde betrachten die Erwirtschaftung von Gewinnen zudem in Verbindung mit den finanziellen Risiken, die Träger zum Teil mit ihrer Gründung eingehen. Sie erklären, dass Träger ihre Neugründung meist über Kredite gegenfinanzierten, die abzubezahlen seien.

„Also ich meine, die meisten, die wir jetzt neu eröffnet haben, na ja, klar sind die kre-

ditfinanziert, und je mehr ich Gewinne habe, desto eher kann ich vielleicht einen Kredit auch abfahren [...]“

Interview Kommune

4.1.1.2 Betriebsträgerschaften

Auf einer kommunalpolitischen Ebene wurden die Ausbaudynamiken den Vertretungen der Kommunalbehörde zufolge dadurch befördert, dass die Stadt zunehmend auf die Eröffnung eigener Kindertageseinrichtungen verzichtete und im Gegenzug begann, vermehrt sogenannte Betriebsträgerschaften auszuschreiben. Dies spiegeln die Auswertungen der KJH-Statistik. Sie dokumentieren einen Rückgang der kommunalen Trägerschaften von 59 auf 36% in der Zeit von 2006 bis 2018 (vgl. Kap. 3.2.1). Im Rahmen der Betriebsträgerschaften überlässt die Kommune freien Trägern (privatgemeinnützigen wie auch privatgewerblichen), die sich im Rahmen eines Auswahlverfahrens durchsetzen konnten, die Räumlichkeiten für eine Kindertageseinrichtung mietfrei. Laut den interviewten Kommunalvertretungen versucht die Region A auf diese Weise, einer Kritik der freien Träger Rechnung zu tragen, die angesichts des kommunalen Engagements im Bereich der Kindertagesbetreuung das Subsidiaritätsprinzip als gefährdet erachteten.

„Also sozialpolitisch war es so, dass [...] eben auch in diesem Zeitraum herum [...], da war davor immer die politische Diskussion [...] zum Subsidiaritätsprinzip, dass sich die Träger gesagt haben: ‚Warum öffnet ihr so viele eigene, kommunale Einrichtungen, die Stadt? Wir haben doch hier die Subsidiarität [...]‘ Und da haben sie sich eben neu positioniert im Stadtrat [...], und man [hat] einfach gesagt: ‚Mensch, das ist was eigenes, die kommunalen Einrichtungen, und die freien Träger sollen eben hier gestärkt werden, gefördert werden und vorangetrieben werden.‘ Insofern hat die Stadt das schon belebt, auch mit den Betriebsträgern, dass die gesagt haben, egal, was wir jetzt bauen, wird es ausgeschrieben, für Nichtstädtische ausgeschrieben und damit nicht mehr kommunal betrieben.“

Interview Kommune

Ein neuer Träger ist über Betriebsträgerschaften in die Kindertagesbetreuung in Region A eingestiegen. Das Interview bestätigt den fördernden Charakter, den die Betriebsträgerschaften auf den Ausbau in der Kommune hatten. So hebt die Trägervertretung hervor, dass der Einstieg insofern erleichtert wurde, als dem Träger durch die Bereitstellung einer Immobilie erhebliche Investitionen zu Beginn seines Engagements erspart geblieben sind. Die Trägervertretung bewertet deshalb das Risiko für ein Trägerengagement in Region A als relativ gering.

„[...] alle unsere Kitas in Region A sind bisher Betriebsträgerschaften [...]. Was natürlich ja schon mal von Grund auf super ist, dass man hier nicht als Träger hier erst mal nicht vom Start weg ein großes Investment tätigen muss, sondern Neubauten bekommt, übergeben bekommt mit der Immobilie zur Nutzung, zur freien Nutzung. [...] Hier ist es relativ risikolos, würde ich mal fast behaupten, als Träger hier zu agieren.“

Interview Neuer Träger

Mit der Übernahme einer Betriebsträgerschaft verpflichten sich die Träger, spezifische Bedingungen zu erfüllen, die die Kommune im Rahmen dieses Modells vorgibt.

Betriebsträger müssen unter anderem dem kommunalen Förderinstrument beitreten (siehe hierzu die folgenden Abschnitte). Außerdem sind sie dazu verpflichtet, ihr Personal entsprechend den Gehältern in den städtischen Einrichtungen zu entlohnen (Besserstellungsverbot), sie müssen nach dem Einkommen gestaffelte Gebühren erheben, sie müssen ihr Angebot an der Satzung der städtischen Kindertageseinrichtungen ausrichten und treten im ersten Jahr nach Eröffnung der Einrichtung das Erstbelegungsrecht an die Kommune ab.

Im Interview bewertet die Trägervertretung eines etablierten Trägers, der einen Teil seiner Einrichtungen als Betriebsträgerschaften betreibt, die Vorgaben der Kommune als „gut“ handhabbar. Im Gespräch wird deutlich, dass sowohl die interviewte Trägervertretung selbst als auch ein Stellvertreter des hinter dem Träger stehenden Verbandes an den Aushandlungsprozessen mit der Kommune zur Gestaltung der Auflagen für Betriebsträgerschaften beteiligt waren.

I: „Und, also, wir wissen es jetzt nur hier von [Region A], hier sind die Betriebsträgerschaften zum Teil mit Auflagen auch, ähm.“

IP: „Mit einem Vertrag, der halt sehr umfänglich alles regelt, was zu regeln ist. [...] Vom Bauunterhalt über die Anwendung [der kommunalen Zusatzförderung, d.V.], bis hin zur Frage, wie bestimmte finanzielle Regelungen sind, Haftungsfragen – also alles.“

I: „Und für Sie als Träger sind das aber so Vorgaben, mit denen man gut umgehen kann, oder?“

IP: „Zum großen Teil, ja. [...] Also wir haben den Vertrag damals hier, den jetzigen Vertrag, der ist auch vom [...] Verband federführend mit ausgehandelt worden, mit dem damaligen Geschäftsführer [...] und mir. Und wir haben drauf geschaut, dass der auch so ist, dass er vernünftig ist. Und so ist er dann auch geworden. Nicht immer zur Freude der Stadtverwaltung, aber für die freien Träger ist es ein ganz guter Vertrag.“

Interview Etablierter Träger

Anders als die Trägervertretung des etablierten Trägers im vorangehenden Zitat bewertet die Trägervertretung eines neuen, privatgewerblichen Anbieters die kommunalen Vorgaben für eine Betriebsträgerschaft als problematisch. Für sie waren die Auflagen ein Grund dafür, nach einer erfolglosen Bewerbung an keinem weiteren Trägersauswahlverfahren teilzunehmen. Die von der Kommune gesetzten Vorgaben erachtet die Trägervertretung im angeführten Zitat als einen Eingriff in die Trägerhoheit der Angebotsausgestaltung. Dieser Eingriff bedingt aus ihrer Sicht, dass die Kindertagesbetreuung im Rahmen einer Betriebsträgerschaft den Charakter eines Dienstleistungsauftrags erhält, den der Träger für die Kommune ausführt, während Trägerspezifika keinen Platz in der Angebotsausgestaltung finden.¹²

„Nee. Da haben wir einmal am Verfahren teilgenommen [...] wir [haben] irgendwelche formalen Kriterien nicht – [...] Und dann habe ich gesagt, auf diesen Formal-Korinthenkacker-Kram – Entschuldigung – habe ich einfach keine Lust. Wir behalten mal unsere Kitas. Weil, dann habe ich auch das Gefühl, es ist unsere Kita, ne? [...] [...] Das ist ja nicht mehr meine Kita dann, sondern das ist dann eine städtische Kita.“

¹² Diese Ansicht wird durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts von Region A geteilt.

Und ich habe einen Dienstleistungsauftrag so. Deswegen habe ich irgendwann gesagt – also, wir hätten dann noch mal eine Bewerbung machen können und hätten vielleicht auch gewonnen, weil wir wissen, was wir eben anders machen müssen, aber haben es dann nicht mehr getan.“

Interview Neuer Träger

Der Anschluss an die kommunale Zusatzförderung bildet eine der konkreten Voraussetzungen für die Übernahme einer Betriebsträgerschaft. Bei dem kommunalen Förderinstrument handelt es sich um zusätzliche Fördergelder, die die Stadt den freien Trägern über die Landesvorgaben hinaus zur Verfügung stellt. Auch die Teilnahme an dieser Zusatzförderung ist für Träger mit Auflagen verbunden. Dabei übersteigen die kommunalen Vorgaben die Anforderungen, die das Landes-Kita-Gesetz für die finanzielle Förderung von freien Trägern vorschreibt. Wie die Kommunalvertretungen im folgenden Zitat erklären, setzt das Landes-Kita-Gesetz hinsichtlich der Elterngebühren, die Träger verlangen können, beispielsweise lediglich eine Staffelung fest, die kommunale Zusatzförderung begrenzt demgegenüber die Elterngebühren in ihrer Maximalhöhe. Außerdem sieht das Förderinstrument einen höheren Personalschlüssel in den Einrichtungen vor. Das Landes-Kita-Gesetz setzt im Kindergarten einen Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1:11 fest, während dieser bei der kommunalen Zusatzförderung bei 1:10,5 liegt.

„Also das ist freiwillig und setzt voraus, dass der Träger zusätzliche Fördervoraussetzungen erfüllt, zum Beispiel eben die gedeckelten Elternentgelte. [...] und das setzt aber voraus, dass der Träger mehr Personal einsetzt als gesetzlich vorgesehen. Also gesetzlich vorgesehen ist da eins zu elf, [die kommunale Zusatzförderung, d.V.] hat schon mal einen verbesserten Schlüssel von eins zu 10,5, und wenn der Träger dann eben noch mehr Personal einstellt, dann bekommt er da mehr an Förderung.“

Interview Kommune

Eine Verbandsvertretung erklärt, dass sich die mit der kommunalen Zusatzförderung verbundenen Auflagen für einen Teil der privatgewerblichen Träger, die dem Verband angeschlossen sind, als problematisch erweisen. Ihrer Ansicht nach können die Auflagen eine Hürde für den Zugang zu den Betriebsträgerschaften sowie insgesamt zu den zusätzlichen kommunalen Fördergeldern darstellen. Die Vorgaben der Zusatzförderung seien zum Teil inkompatibel mit den Organisations- und Funktionsprinzipien privatgewerblicher Träger. Diese Problematik konkretisierend verweist die Verbandsvertretung auf besondere pädagogische Konzepte oder spezifische Personalstrukturen als Besonderheiten des privatgewerblichen Trägersegments. Sie würden über die kommunale Zusatzförderung nicht gegenfinanziert. Auf die Personalthematik geht die Vertretung dann näher ein und bezieht sich dabei auf ihre eigene Position, die sie bei einem privatgewerblichen Träger ausfüllt. Als fachliche Leitung ist sie beim Träger angestellt, um die Kindertageseinrichtungen in pädagogischer Hinsicht zu beraten. Diese Position sei in dem kommunalen Förderinstrument jedoch nicht vorgesehen und würde daher auch nicht refinanziert. Die einleitenden Erläuterungen im folgenden Zitat legen nahe, dass die Problematik einer fehlenden Gegenfinanzierung über die Zusatzförderung dadurch entsteht bzw. verschärft wird, dass mit dem Förderinstrument die Elterngebühren in ihrer Höhe gedeckelt werden. Partizipieren Träger an dem kommunalen Förderinstrument, ist

es ihnen demnach nicht mehr möglich, zusätzlich anfallende Kosten – wie sie beispielsweise für eine trägereigene Fachberatung anfallen können – über höhere Elterngebühren auszugleichen. Angesichts der geschilderten Problematik hält die Verbandsvertretung eine Teilnahme an der Zusatzförderung für viele privatgewerbliche Träger aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive nicht für sinnvoll.

„Sie können die Elternentgelte nicht mehr frei festlegen [...]. Aber wir haben zum Beispiel ein ganz anderes Personalkonzept, ja? Also, meine Person als fachliche Leitung wäre überhaupt gar nicht vorgesehen im Personalkonzept bei der [kommunalen Zusatzförderung, d.V.]. Das heißt, wir könnten das gar nicht refinanzieren. Also, es gibt ganz unterschiedliche Personalkonzepte, es gibt ganz unterschiedliche pädagogische Konzepte, und das passt nicht zusammen mit den Regularien [des Förderinstruments, d.V.] [...]. Insofern ist ein Gang in die [kommunale Zusatzförderung, d.V.] für viele aus wirtschaftlichen Gründen überhaupt gar nicht denkbar. Und schon gar nicht, auch aus diesem Grunde, dass man sagt, das ist einfach, die Selbstständigkeit eines Trägers wird so massiv eingeschränkt, dass das, wie man angetreten ist, damit hinfällig ist – ja.“

Interview Verbandsvertretung

Andere neue Träger, die ebenfalls Betriebsträgerschaften übernommen haben, problematisieren in den Interviews die Abtretung des Erstbelegungsrechts an die Kommune im ersten Jahr nach der Einrichtungseröffnung. Unabhängig voneinander berichten verschiedene Trägervertretungen von unausgewogenen Gruppenkompositionen, die in ihren Einrichtungen aus dem kommunalen Erstbelegungsrecht resultieren und Aspekte wie das Geschlecht oder den Migrationshintergrund (resp. die nichtdeutsche Familiensprache) betreffen. In den folgenden Zitatausschnitten vermuten die Befragten, dass die Kommune ihr Erstbelegungsrecht dazu nutze, Kinder in Betreuung zu bringen, denen bei der kommunalen Platzvergabe kein Betreuungsangebot zugewiesen werden konnte, die aber prinzipiell einen Rechtsanspruch auf Betreuung haben. Den Trägervertretungen zufolge macht die Kommune in diesen Fällen von ihrem Erstbelegungsrecht Gebrauch, um den Rechtsanspruch der betreffenden Kinder zu erfüllen. Letztere würden dabei unabhängig ihrer Merkmale den Einrichtungen zugewiesen, sodass das kommunale Erstbelegungsrecht häufig pädagogisch sinnvolle Gruppenzusammensetzungen in den Einrichtungen erschweren würde.

IP1: „Das ist der Stadt aber egal. Da wird die Liste abgearbeitet, und es wird zugewiesen. Und das ist schwerer, als wir dachten, darf man so sagen, gell?“

IP2: „Ja. Auch die Geschlechter. Wir haben jetzt sehr viel Jungsanteil, also von 25 haben wir jetzt 20 Jungs und fünf Mädchen, das ist natürlich auch sehr unausgewogen. [...] momentan haben wir 17 Kinder, davon sprechen neun verschiedene Sprachen und kein Deutsch. Das ist natürlich ein Chaos erst mal, bis man die Struktur findet. Ich meine, 25 Kinder werden neu eingewöhnt und, genau, man lernt sich ja über die Sprache normalerweise auch kennen und so. Und das natürlich erschwert das. [...] Ja. Also, pädagogisch ist es nicht sehr wertvoll.“

Interview neuer Träger

„Jedenfalls hat man aber oft den Eindruck, dass gerade die Kinder, die bei der [zentralen Platzvormerkung, d.V.] eben runtergefallen sind, die nicht aufgenommen wurden, dass die dann den Neueröffnungen zugeschoben werden, sodass sich in Gruppen dann häufig, also, ja, komische Gruppenzusammensetzungen ergeben, also zu viele

Kinder mit Migrationshintergrund, zu viele Kinder ohne, ja, Deutschkenntnisse, was natürlich dann für die Eingewöhnung, für diesen ganzen Start dieser Einrichtungen eine extrem hohe Herausforderung ist für das Personal.“

Interview Neuer Träger

4.1.2 Akteure, Strukturen, Ideen: neue Träger im Profil

Dieser Abschnitt zeigt auf, welche Akteure hinter den beschriebenen Ausbaudynamiken stehen, welche Organisationsformen die Träger haben, welche Motivationen ihrem Einstieg in das Feld der Kindertagesbetreuung zugrunde liegen und welche besonderen Merkmale sie auszeichnen.

4.1.2.1 Am Ausbau beteiligte Akteure

Nach Trägerneugründungen befragt, verweisen die Kommunalvertreterinnen zunächst auf Einzelpersonen, die im Zuge des U3-Ausbaus vermehrt aktiv geworden sind. Im Hinblick auf ihren beruflichen Hintergrund lassen sich die Akteure in fachfremde Neugründende und Neugründende mit pädagogischem Know-how unterscheiden. Die Fachfremden sind den Vertretungen der Kommunalbehörde zufolge vor allem aus dem Bereich der Betriebswirtschaft in das Feld der Kindertagesbetreuung gewechselt.

„Und eine ganze Zeit lang waren es viele BWLer, die da so am Start waren, aber mittlerweile sind es auch viele Erzieher [...].“

Interview Kommune

Die weiteren Interviews zeigen zudem, dass bereits in anderen Arbeitsfeldern tätige Träger an den Ausbaudynamiken in Region A beteiligt waren. Sie haben ihr bestehendes Angebotsspektrum um die Kindertagesbetreuung erweitert – zum Teil überregional. Vor dem Eintritt in das Feld der Kindertagesbetreuung waren diese Träger in anderen Bereichen der Wohlfahrtspflege aktiv bzw. engagierten sich zuvor in anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe. Dafür steht zum Beispiel eine Hilfsorganisation, die ihre originären Leistungen um Betreuungsplätze im Krippen- und Kindergartenbereich ergänzte. In diese Kategorie fällt auch ein überregional tätiger Kinder- und Jugendhilfeträger. Er gründete sich im Osten Deutschlands bereits Anfang der 1990er-Jahre und fokussierte inhaltlich zunächst auf die Jugendberufshilfe. Im Interview beschreibt die Trägervertretung, wie der Träger ab dem Jahr 2000 sein Tätigkeitsfeld auf den Bereich der Kinderbetreuung ausgeweitet hat und in diesem Zusammenhang auch überregional tätig wurde.

„Genau. Mit Herrn [B., d.V.] kamen Kitas dazu, genau. Und vorher war es ja nur so ein Jugendhilfeträger. Aber dass Kitas dazukamen, war ja auch erst Anfang der 2000er. Vorher war es ja, genau, gegründet [in den 1990er-Jahren, d.V.], und – genau, aber mehr so berufliche Integration von Jugendlichen und so was war da, benachteiligte Jugendliche in handwerkliche Berufe, Berufsorientierung, Förderung und Ausbildung, so was stand am Anfang. Dann hat man Anfang der 2000er den Kita-Bereich für sich entdeckt. [...] Ja, erst war [Bundesland A] und dann kam, ich glaube Ende 2012/Anfang 2013 kamen dann die ersten [...] Einrichtungen [in Region A, d.V.]“

Interview Neuer Träger

Als eine besondere Entwicklung in Region A wird sowohl von der Kommune als auch einer Verbandsvertretung das Auftreten ausländischer (Bildungs-)Unternehmen beschrieben

„[...] mehrere [ausländische, d.V.] Konzerne sind hier gerade in [Region A, d.V.] am Markt sehr aktiv und haben sich bei manchen eingekauft.“

Interview Verband

Aus dem europäischen Ausland kommend, kaufen diese Unternehmen den Befragten zufolge bestehende lokale Träger auf und übernehmen deren Einrichtungen bzw. eröffnen zum Teil auch Einrichtungen unter eigenem Namen.

Ein Interview, das mit einem solchen internationalen Bildungsunternehmen geführt wurde, verdeutlicht, dass sich im Kontext der ausländischen Konzerne die Frage nach der Trägerschaft ausdifferenziert: Diesbezüglich beschreibt die Unternehmensvertretung, wie der Konzern bestehende Träger in Region A kauft und diese als einzelne Unternehmen (GmbHs) bzw. „*Marken*“ weiterhin bestehen lässt. In diesem Sinne werden die gekauften Träger als selbstständige Organisationseinheiten dem Bildungskonzern, der „Mutter“, angegliedert. Vor dem Hintergrund dieses organisatorischen Aufbaus bezeichnet die Interviewpartnerin das Bildungsunternehmen nicht als eigentlichen Träger der Kindertageseinrichtungen, sondern verweist auf die lediglich verwaltungsorientierte Funktion, die der Mutterkonzern für die gekauften Träger übernimmt.

„Also [unser Unternehmen, d.V.] hat in Deutschland die [A-Kinderbetreuung, d.V.] gekauft, und das war der Markteintritt für [das Unternehmen, d.V.]. [...] Also [unser Unternehmen, d.V.] selber ist nicht der Träger von Kindertageseinrichtungen, das ist quasi das Unternehmen oben drüber, also die Mutter sozusagen, und die Träger sind die einzelnen Marken, also diese einzelnen GmbHs. [...] Also [unser Unternehmen] selber sitzt quasi oben drüber und hier sind die ganzen Verwaltungsfunktionen gebündelt.“

Interview Neuer Träger

Eine differenzierte Rolle für die Ausbaudynamiken in Region A scheinen Elterninitiativen gespielt zu haben. Dies thematisiert eine Verbandsvertretung im Interview. Zwar verweist sie zunächst auf ein „relatives“ Wachstum der Elterninitiativen bis etwa zum Jahr 2013. Mit Blick auf den U3-Ausbau der letzten Jahre habe sich dieses Wachstum jedoch deutlich verlangsamt. Diesen Bedeutungsverlust führt die Verbandsvertretung auf die konzeptionellen Besonderheiten sowie die spezifischen Trägermerkmale der Elterninitiativen zurück. Im Hinblick auf die konzeptionellen Besonderheiten erklärt sie, dass Eltern vermehrt Betreuungsangebote favorisierten, die kein ehrenamtliches Engagement voraussetzten. Die mit dem U3-Ausbau einhergehende Vielfalt an Angeboten ermögliche den Eltern nun die Auswahl. Hinsichtlich der Trägermerkmale thematisiert die Verbandsvertretung die Vorstandstätigkeiten, die Eltern im Rahmen der Elterninitiativen ehrenamtlich ausfüllen. Als problematisch wertet sie, dass sich diese Tätigkeiten aufgrund der landespolitischen Reformen, die mit dem Landes-Kita-Gesetz im Jahr 2005 unter anderem im Bereich der Finanzierung und Abrechnung vorgenommen wurden, stetig verkompliziert

hätten. Auf diese Weise würde den ehrenamtlich tätigen Elterntvorständen immer mehr Verantwortung zugemutet.

„[...] ich kann nur insgesamt sagen, bis zum Jahr 2014 gab es noch mal einen relativen Anstieg, oder bis 2013 [...]. Aber insgesamt ist der Trägerbereich nicht mehr gewachsen. Natürlich weil es diesen anderen Ausbau gibt, also weil so viele andere aufgesprungen sind, und es ja auch durchaus lukrativ ist, einen Betreuungsplatz zu haben, wo man nicht noch ehrenamtlich so viel arbeiten muss. Und, das andere ist, dass diese Vorstandstätigkeit, also alle Eltern tun ja was in Elterninitiativen, aber die Hauptlast liegt definitiv bei diesen Vorstandsämtern. Und deren Verantwortung hat sich immer mehr, also ist immer komplexer geworden, also durch immer mehr Bürokratisierung oder auch zum Beispiel durch die höheren Anforderungen auch durch das [Landes-Kita-Gesetz, d.V.] seit 2005, ist so eine Professionalisierung eingetreten, aber auch einfach Abrechnungsmodalitäten sind komplexer.“

Interview Verband

4.1.2.2 Die Wahl der Rechtsform

Die an den Interviews beteiligten Träger weisen unterschiedliche Rechtsformen mit oder ohne gemeinnützige Ausrichtung auf. Da die Kommunalbehörde Neugründende nicht in dieser Frage beraten darf, kann die Entscheidung für eine Rechtsform als eine betrachtet werden, die von jedem Träger singular und aufgrund spezifischer Prioritäten getroffen wird.¹³

„Das waren nämlich dann auch unsere Grenzen unserer Beratung, weil wir gesagt haben, wir können nicht sagen, welche Gesellschaftsform sie wählen, also darf ich einfach nicht beraten.“

Interview Kommune

Die Trägervertreterinnen und -vertreter einer Elterninitiative benennen steuerrechtliche Aspekte als ausschlaggebend dafür, einen eingetragenen Verein gegründet zu haben.

„Ja, weil es natürlich auch steuerliche Gründe dafür gibt. Man ist ja dann steuerbefreit sozusagen.“

Interview Neuer Träger

Die Trägervertreterin des ausländischen Bildungsunternehmens begründet die Wahl von – in diesem Fall – privatgewerblichen Trägerstrukturen mit Praktikabilitätsaspekten. So sei die Eintragung einer GmbH „die einfachste Form, privatwirtschaftlich ein Unternehmen [in Deutschland] zu gründen“.

Eine privatgewerbliche Ausrichtung ihres Trägers wählte auch eine Erzieherin. Sie entschloss sich zunächst zur Gründung einer Unternehmersgesellschaft, da es ihr

¹³ Zu berücksichtigen gilt dabei, dass die Interviewten nicht immer klar zwischen der Rechtsform (z.B. GmbH, Verein) und einer gemeinnützigen Trägersausrichtung unterscheiden.

diese Rechtsform nach eigener Aussage ermöglichte, ein eigenes Gehalt einzubehalten. Über diesen finanziellen Gesichtspunkt hinaus begründet die Erzieherin die Wahl der Rechtsform mit gestaltungsrechtlichen Aspekten. Im folgenden Zitat hebt sie bereits zu Beginn hervor, dass kraft der gewählten Rechtsform das alleinige Entscheidungsrecht im Träger bei ihr liegt.

„Ja, weil ich alleine wurschteln wollte. Also hier haben wir die Unternehmergesellschaft, das ist diese Mini-GmbH, damit habe ich dann angefangen. Und klar habe ich auch gesagt, ich will das Geld auch mal verdienen irgendwann.“

Interview Neuer Träger

Dass die Erzieherin die Wahl ihrer Rechtsform gleichermaßen auf finanzielle wie gestaltungsrechtliche Aspekte zurückführt, zeigt, dass die Entscheidung für eine spezifische Trägerstruktur immer mehrere Gründe gleichzeitig haben kann. Dementsprechend thematisiert auch ein anderer Neugründer unterschiedliche Motive als relevant für die Wahl der Rechtsform seines Trägers. Zunächst verweist er auf ein finanzielles Risiko, dem er als Träger ausgesetzt sei und das er mittels der Gründung einer GmbH zu minimieren suchte. Über das Haftungsrisiko hinaus ist seine Entscheidung außerdem berufsbiografisch beeinflusst. Diesbezüglich merkt er an, dass alle Unternehmen, die er vor dem Einstieg in die Kindertagesbetreuung leitete, die gleiche Rechtsform aufwiesen.

„[...] weil es ein Wirtschaftsunternehmen ist, eine GmbH. Und mit beschränkter Haftung, denke ich, in dem Geschäft muss man mit beschränkter Haftung machen, wobei Sie als Geschäftsführer ja schon für vieles sowieso geradestehen. Aber, weil Sie mit einer GmbH, also jedes andere Unternehmen, was ich geführt habe, war auch eine GmbH [...].“

Interview Neuer Träger

Die rechtlichen Strukturen von Trägern bilden keinen statischen Rahmen. Dies veranschaulichen zwei weitere Interviews. In ihnen berichten die Trägervertretungen von einer Umwandlung der Rechtsform des Trägers bzw. von der Überlegung, mittels einer Tochtergesellschaft einzelne Leistungsbereiche des Trägers auszugliedern.

Im Fall der Umwandlung erörtert eine Trägervertretung, wie der Träger von einem ursprünglich eingetragenen Verein in die Rechtsform einer gemeinnützig ausgerichteten GmbH wechselte. Die Änderung der Rechtsform weist die Trägervertretung als eine Modernisierungsstrategie aus, die eng mit gestaltungsrechtlichen Fragen verbunden sei. Mit der Umwandlung des Vereins in eine gemeinnützig ausgerichtete GmbH wurden der Trägervertretung zufolge Entscheidungswege flexibilisiert, die sich im Verein aufgrund des Mitentscheidungsrechts aller Vereinsmitglieder bei relevanten Entscheidungen als zu zeitintensiv darstellten.

„Und das war einfach ein Schritt weit, ja, Modernisierungsgrund, dass man hat gesagt: ‚Nee, dieser e.V., der ist dann auch wieder mit Vereinsmitgliedern verbunden und mit Mitentscheidern und ist ein bisschen auch träge‘, glaube ich. Und wir wollten uns da an der Stelle modernisieren, und da hat man dann diesen Weg gewählt, die Gemeinnützigkeit beizubehalten, aber eben eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, einfach [...].“

Interview Neuer Träger

Im zweiten Fall denkt ein Träger, der neben der Kindertagesbetreuung in anderen Feldern der Wohlfahrtspflege tätig ist, über eine Ausgliederung der Kindertagesbetreuung aus den Vereinsstrukturen nach. Als Motiv für die Gründung einer Tochtergesellschaft, der die Kindertagesbetreuung zugeordnet werden würde, führt die Trägervertretung kommunalpolitische Entwicklungen an. Hierzu erklärt sie, dass der Träger sein Kindertagesbetreuungsangebot im Rahmen einer Betriebsträgerschaft realisiert, weshalb er an spezifische Vorgaben gebunden sei. Sie betreffen unter anderem die Vergütung des pädagogischen Personals. Dieses muss der Träger analog zum Personal in den städtischen Einrichtungen entlohnen (vgl. Kap. 4.1.1.2). Das Entgelt des Personals beinhaltet dabei eine Sonderzulage, die dazu beitragen soll, die hohen Lebenshaltungskosten in der Stadt abzufedern. Auf kommunalpolitischer Ebene wird zum Zeitpunkt des Interviews über eine Verdopplung dieser sogenannten „Region A-Zulage“ verhandelt. Die Trägervertretung problematisiert mit Blick auf diese doppelte Sonderzulage, dass der Träger sie nicht dem gesamten Trägerpersonal zahlen könne, d.h. nicht auch jenem Personal, das über die Kindertagesbetreuung hinaus in den weiteren Leistungsbereichen des Trägers angestellt ist. Die Ausgründung der Kindertagesbetreuung in eine Tochtergesellschaft bildet für den Träger daher einen möglichen Lösungsweg, das Personal abhängig vom jeweiligen Tätigkeitsbereich unterschiedlich zu entlohnen.

„[...] das muss man noch mal überlegen, das hängt aber nicht an uns, das hängt mehr an dem, was die Stadt und der Oberbürgermeister machen. [...] Und das macht es uns natürlich schwer. Das heißt, es könnte schon sein [...], dass wir sagen: ‚Wir nehmen den Bereich Kindertagesstätten [...] in eine Tochter-GmbH, um das technisch leichter abwickeln zu können.‘ [...] Ja, ich kann ja nicht, wenn der Oberbürgermeister sagt: ‚Alle städtischen Mitarbeiter kriegen die doppelte [Region A, d.V.]-Zulage.‘ Ja, das muss ich mal meinen Pflegeleuten sagen, die das finanzieren sollen – das wäre nett, aber wer soll das zahlen? [...] Oder im Rettungsdienst. [...] Und das müssen wir jetzt technisch ausloten, wie das geht.“

Interview Neuer Träger

4.1.2.3 Motivationen für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung

Die Gründe, aus denen die (neuen) Träger in den U3-Ausbau eingestiegen sind, erweisen sich als vielfältig. Mit Blick in die Vergangenheit thematisieren die Vertreterinnen und Vertreter einer Elterninitiative, dass das Betreuungsangebot aus einer Notlage heraus entstanden ist: Die Eltern, die die Initiative ins Leben gerufen haben, hätten zum damaligen Zeitpunkt einen Betreuungsplatz für die eigenen Kinder benötigt.

„Also, ich kann halt sagen, was ich so von Erzählungen her weiß, gab’s irgendwie halt hier so im Stadtteil Eltern, die wieder arbeiten gehen wollten und unbedingt einen Betreuungsplatz für ihr Kind benötigt haben.“

Interview Neuer Träger

Auch eine Erzieherin, die sich mit einer Trägerneugründung selbstständig gemacht hat, begründet ihren Schritt mit einem fehlenden Betreuungsplatz für das eigene Kind. Mehr noch als diese persönliche Notlage erwies sich für sie allerdings das Problem der Vereinbarkeit von für sie infrage kommenden Anstellungsangeboten

einerseits und ihrem Familienleben andererseits als gründungsrelevant. Die Neugründung des Trägers bildete für die Erzieherin eine Strategie, das Problem zu lösen. Sie schaffte sich auf diese Weise eine Stelle, die gleichermaßen ihren beruflichen und familienbezogenen Ansprüchen gerecht wurde.

„Weil ich in meiner Qualität, die ich haben wollte, oder in meinem Anspruch, den ich haben wollte, keine andere Stelle gefunden habe, weil ich wollte ja quasi sozialarbeiterisch ... Also ich wollte ja nicht in den Gruppendienst, ich wollte ja was Anspruchsvolles haben, und die anspruchsvollen Jobs sind halt nicht familienfreundlich. [...] Genau, ja, genau, ich stand da vor demselben Problem wie zehn Jahre vorher auch, dass ich keinen anständigen Kindergarten finde oder nichts, was mir genügt. [...] Ich wollte einen anständigen Job und ich brauchte einen Kindergartenplatz.“

Interview Neuer Träger

Von einer sich bietenden Gelegenheit berichtet eine andere Trägervertretung. Ihr Engagement in der Kindertagesbetreuung begann mit der Übernahme von drei Betreuungseinrichtungen eines insolventen Trägers. Dabei erwies sich ihr beruflicher Hintergrund in der Personalberatung als Türöffner in das Feld der Kindertagesbetreuung. Wie die Trägervertretung erklärt, trat der vorige Träger auf der Suche nach einem kaufmännischen Leiter mit ihr in Kontakt. Als sich die Insolvenz des Vorgängers als unvermeidbar herausstellte, entschied sich die interviewte Trägervertretung zur Übernahme der drei Kindertageseinrichtungen. Vor dem Hintergrund ihrer beruflichen Erfahrungen in der Personalberatung entwickelte die Trägervertretung im Amt der Geschäftsführung dann ein besonderes Interesse daran, den Träger und die Kindertageseinrichtungen unter managementbezogenen Gesichtspunkten weiterzuentwickeln.

„Und dann habe ich mich mit dem [vorigen Geschäftsführer der Kita, d.V.] unterhalten, und ich war zehn Jahre in der Personalberatung tätig, habe Executive Search gemacht, und der brauchte einen kaufmännischen Leiter oder sollte einen suchen. Und dann habe ich festgestellt, dass das eigentlich schon zu spät ist. [...] die Kitas waren pleite. Und dann bin ich eingesprungen und habe gesagt: ‚Ok, ich nehme mal diese drei Kitas [...].‘ Naja, und dann habe ich damit angefangen. Und da war mehr als zu helfen, da war richtig was zu tun. [...] und [...] nachdem ich dann mal ein paar Kitas [...] hatte, fand ich es total spannend, wie stellen sie eigentlich führungstechnisch so ein Unternehmen auf.“

Interview Neuer Träger

Die Vertreterinnen der Kommunalbehörde thematisieren Gewinnerzielungsabsichten als Gründungsmotivation. Ein nicht unbedeutender Anteil an Privatpersonen, die im Zuge des U3-Ausbaus tätig geworden seien, habe die Intention verfolgt, mit der Kindertagesbetreuung Profite zu erzielen.

„Na ja, ich glaube, weil man schon erkannt hat, dass, wenn man es gut macht, auch mehr als die schwarze Null rauszuholen ist. Also es hat gewisse Grenzen, und ich sage mal, wenn man es gut macht, auch vernünftig macht, dann wird nur die schwarze Null rauskommen, aber es gab viele, die haben sich da mehr vorgestellt.“

Interview Kommune

Wirtschaftlichkeitserwägungen erweisen sich sowohl im Fall eines überregional tätigen Jugendhilfeträgers als auch des ausländischen Bildungsunternehmens als ausschlaggebend für den Einstieg in die (deutsche) Kindertagesbetreuung. Die Trägervertretung des Jugendhilfeträgers erläutert diesbezüglich im Interview, dass sich der Träger mit der Ausweitung seines Angebotsspektrums auf die Kindertagesbetreuung ein neues Geschäftsfeld erschloss, das sich gegenüber der Jugendberufshilfe als originärem Tätigkeitsbereich des Trägers als lukrativer darstellte. Die Trägervertretung des ausländischen Bildungsunternehmens begründet den Eintritt in den deutschen Kita-Markt wiederum mit der Wachstumsperspektive, die eben dieser Markt verspricht.

„Als Geschäftsfeld einfach, zusätzlich, man hat gemerkt so, diese berufliche Integrations-schiene ist ja auch immer so ein bisschen schwierig und, ich denke mal, auch nicht so viel zu holen, wenn man das mal aus betriebswirtschaftlicher Sicht – und dann hat man einfach ein neues Geschäftsfeld für sich entdeckt.“

Interview Neuer Träger

„Weil einfach die Kinderbetreuung in Deutschland noch nicht in dem Maße entwickelt ist, wie es in [Land A, d.V.] ist. Also in [Land A, d.V.] habe ich ja überall zwischen 90 und 100% Betreuungsquote, und in [Region A, d.V.] liege ich im Krippenbereich bei 48. Also da ist noch Luft nach oben.“

Interview neuer Träger

Bei einem anderen Träger, der zuvor in anderen Bereichen der Wohlfahrtspflege tätig war, bildete der Einstieg in die Kindertagesbetreuung den Bestandteil einer programmatischen Weiterentwicklung. Mit dieser wurde die Kinder- und Jugendhilfe – ein bis dahin eher marginaler Bereich des Trägers – als ein neuer Arbeitsschwerpunkt definiert. Die Trägervertretung führt aus, dass die programmatische Weiterentwicklung des Trägers von einem Personalwechsel auf der Vorstandsebene eingeleitet wurde und von Verantwortungsgefühl gegenüber den eigenen Mitgliedern sowie der Gesellschaft im Allgemeinen getragen war.

„Und wir hatten [...] einen Generationswechsel im Vorstand [...] und kurz drauf dann auch einen Übergang in der Geschäftsführung. [...] in der Zeit [wurden] bestimmte Strategien besprochen. Die haben viel zu tun mit Mitarbeitern, die haben viel zu tun mit unseren Mitgliedern. Aber, das hat natürlich auch damit zu tun, dass man sagt: ‚Ein so großer Verband mit über 70.000 Mitgliedern, warum ist der eigentlich im Kinder- und Jugendhilfebereich so wenig aktiv?‘ Er ist nicht gar nicht aktiv [...]. Aber die klassische Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Jugendberufshilfe usw., kennen Sie besser als ich, da hat sich der [Verband] oder unsere Vorgänger nicht so dafür interessiert.“

Interview Neuer Träger

Ein etablierter Träger betrieb einzelne Betreuungseinrichtungen zwar lange Zeit vor dem eigentlichen U3-Ausbau. Im Interview erklärt die Trägervertretung jedoch, dass eine systematische Auseinandersetzung mit der Thematik erst im Zuge bzw. aufgrund der Ausbaudynamiken einsetzte. So seien der Träger wie auch der hinter ihm stehende Verband angesichts der wachsenden gesellschaftlichen Bedeutung der Kindertagesbetreuung gezwungen gewesen, sich in und gegenüber dem Feld der frühkindlichen Bildung und Betreuung zu verhalten. Deshalb habe der Verband die

Kindertagesbetreuung zu einem seiner Kernthemen erhoben. Die Eröffnung weiterer Kindertageseinrichtungen stellt sich angesichts der Ausführungen der Trägervertretung vor allem als eine wettbewerbsorientierte Strategie dar, mittels derer sich Träger und Verband im Feld der Kindertagesbetreuung zu positionieren suchten.

„Weil sich das Feld entsprechend entwickelt hat. Also, ungefähr nachdem, dass tatsächlich dieser Boom der Kindertagesbetreuung angelaufen ist, hat man sich entschieden, sich tatsächlich dann auch auf weitere Einrichtungen zu bewerben bzw. überhaupt das als ein Kernthema des [...] Verbands wahrzunehmen. [...] Ja, und auch als strategisches Feld, sich einfach als Verband darin auch aufzustellen. Also, es gab davor wenige Einrichtungen, die mehr oder minder zufällig beim [Träger, d.V.] gelandet sind.“

Interview Etablierter Träger

4.1.2.4 Alleinstellungsmerkmale der Träger

Nach besonderen Charakteristika gefragt, benennen die Kommunalvertreterinnen und -vertreter vier Bereiche, auf die sich die neuen Träger ihrer Ansicht nach jeweils spezialisiert haben. Die von ihnen angesprochenen Bereiche leiten die Vertretungen der Kommunalbehörde aus jenen Anforderungen ab, die Träger auf Basis des SGB VIII (§45) für den Erhalt einer Betriebserlaubnis zu erfüllen haben.¹⁴ Sie betreffen die Konzeption, personelle Aspekte, räumliche Vorgaben und die Wirtschaftlichkeit des Trägers.

„Also ich sage mal so, eine Betriebserlaubnis fordert im Wesentlichen vier Dinge, das ist das Personal, [...], die Konzeption, die finanzielle, die wirtschaftliche Situation und die Räume. Und es gibt Träger von den neuen, die spezialisieren sich auf eins ganz besonders. Ich habe jetzt einen im Kopf, der [...] ist einfach führend in der Personalwirtschaft, der bringt immer Personal, [...] wie auch immer er das schafft, er hat sich da ganz tief spezialisiert, dieser eine Träger, und der, würde ich mal sagen, tut sich von den anderen in diesem Bereich hervor. Dann haben wir einen, der ist einfach [...] Räume, [...] der konzentriert sich jetzt auf die Immobilie an sich, natürlich in Verbindung mit Kita, aber der macht da sehr viel in diesem Bereich. Also man kann es unter diesen vier Aspekten so sagen, dass sich die einen in diese Richtung entwickeln und das forcieren. Dann habe ich einen im Kopf, der hat ausschließlich die Konzeption, [...] hat [...] so derart ein Alleinstellungsmerkmal in der Konzeption, nämlich einen sehr hohen wissenschaftlichen Anteil [...].“

Interview Kommune

Zum Teil decken sich die Alleinstellungsmerkmale, die die interviewten Trägervertretungen mit Blick auf den eigenen Träger hervorheben, mit jenen Aspekten, die die Kommunalvertretungen im vorangehenden Zitat ansprechen. Zum Teil gehen sie jedoch auch darüber hinaus. Wohl vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels

¹⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen im SGB VIII: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/_45.html.

erweist sich in den Trägerinterviews insbesondere der Bereich des Personals als relevant. Einige der Interviewten grenzen den eigenen Träger mittels der verfolgten Personalpolitik von anderen Anbietern im Feld der Kindertagebetreuung ab.

So beschreibt eine Trägervertretung, wie der eigene Träger versucht, über die Gewährung von pädagogischen Gestaltungsfreiräumen und einer offenen Kommunikationskultur zur Selbstverwirklichung und Weiterentwicklung des pädagogischen Personals beizutragen. Am Beispiel einer flexiblen Arbeitszeitgestaltung veranschaulicht sie zudem die Bemühungen des Trägers, seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch mit ihren privaten Anliegen und Bedürfnissen wahrzunehmen. Laut den Ausführungen der Trägervertretung bildet somit eine ganzheitliche Personalpolitik, in deren Rahmen gleichermaßen die beruflichen wie privaten Ansprüche und Bedarfe der Mitarbeitenden einen Platz finden, das Alleinstellungsmerkmal des Trägers.

„Die Freiheit, die unsere Mitarbeiter haben, dass sie nicht in ein pädagogisches Korsett gezwängt werden. [...] dass sie sich frei entfalten können, dass ihre Ideen in der Regel freudig aufgenommen werden, dass wir sagen: ‚Hey, super, dass Du eine Idee hast, setze das doch mal um.‘ Ja, also viele Entwicklungsmöglichkeiten, ein offenes Ohr für, [...] persönliche Anliegen, dass man versucht, darauf auch Rücksicht zu nehmen, wenn jemand sagt: ‚Mensch, jetzt mit meinem Kind, das hat jetzt‘, was weiß ich, ‚dem geht’s gerade nicht so gut, kann ich die Stunden reduzieren?‘ ‚Ok, ja, kriegen wir hin.‘ ‚Kann ich dann da wieder hoch mit meinen Stunden?‘ ‚Ja, kriegen wir irgendwie hin.‘ Und da höre ich oft, dass es bei anderen Trägern sehr, ja, um einiges komplizierter dann auch ist und gesagt wird: ‚Nein, da ist Dein Arbeitsvertrag, arbeite‘; ‚Nein, interessiert mich nicht.‘“

Interview Neuer Träger

Die Trägervertretung eines etablierten Trägers benennt als zentrales Unterscheidungskriterium zu anderen Anbietern zunächst die hohe Identifikation des pädagogischen Personals mit dem Träger, insbesondere auf Ebene der Kita-Leitungen. Auf Nachfragen führt sie dies auf eine besondere Personalpolitik des Trägers zurück, deren Fokus die Wertschätzung und das Wohlergehen der Mitarbeitenden bilde. Den Ausführungen der Trägervertretung zufolge versucht der Träger, beide der thematisierten Aspekte unter Rückgriff auf verschiedene Ansätze zu steigern. Insgesamt zielen diese Ansätze darauf, dem Personal den Arbeitsalltag und die Arbeitsabläufe zu erleichtern.

„Also, ähm, das Eigene ist, dass ich sagen würde, unsere Mitarbeiter, jetzt vor allem Leitungen, die natürlich am Träger am nächsten dran sind, identifizieren sich schon im hohen Maße mit dem Träger.“

I: „Und gibt’s da besondere Maßnahmen auch, wie diese Identifikation zum Träger, mit dem Träger erreicht wird, oder?“

IP: „Ja. Allein, also der Support im Alltag, der uns sehr wichtig ist. Dann auch die Unterstützung in allen Fragen, die vor Ort so anfallen. Die schnellen Reaktionszeiten, die wir untereinander insgesamt haben. Dann auch die Art und Weise, wie bei uns Personal gesucht wird. Wir machen einen Springer-Pool, der von uns zentral gesteuert wird, und solche Geschichten. Und darüber merken die Mitarbeiterinnen schon, dass sie bei

einem Träger sind, dem ihr Wohl und Wehe, also vor allem das Wohl, auch am Herzen liegt.“

Interview Etablierter Träger

Eine Erzieherin, die sich im Zuge der Ausbaudynamiken mit einer Trägerneugründung selbstständig machte, definiert als Alleinstellungsmerkmal ihres Trägers dessen Fachkompetenz. Als problematisch wertet sie in diesem Zusammenhang, wenn Kindertagesbetreuungsangebote von fachfremden Personen, d.h. Personal ohne pädagogisches Know-how, ins Leben gerufen und verantwortet werden. Ihre Argumentation stützt sie dabei unter Rückgriff auf die Einschätzungen anderer Erzieherinnen und Erzieher, die ihre Meinung teilten.

IP: Fachkenntnis.

I: Fachkenntnis?

IP: Fachkenntnis, ja. Also das höre ich immer wieder von anderen Erziehern, wenn der Träger dann die Kirche ist, am Ende noch der Pfarrer oder so – man muss schon wissen, was man tut. Also es würde ja auch beim BMW wahrscheinlich keiner jemanden einstellen, der ... Ja, wobei doch, das machen die großen Firmen schon auch, oder so im politischen Bereich finde ich es manchmal erschreckend, wie dann plötzlich Verkehrsministerium abgegeben wird in Familienministerium oder sonst wo, wo ich mir denke, du hast doch eigentlich gar keine Ahnung. Nein, ich finde, dass die Qualität des Trägers schon am Fachwissen hängt. [...] Wenn Branchenfremde Trägerschaften übernehmen, finde ich schon problematisch, ja.“

Interview Neuer Träger

Mit dem pädagogischen Konzept grenzt sich eine weitere befragte Trägervertretung inhaltlich gegenüber anderen Trägern ab. Als handlungsleitend für den Einrichtungsalltag beschreibt sie den Ansatz der „Entschleunigung“. Der Träger möchte auf diese Weise einer zunehmend durchstrukturierten Kindheit ein überwiegend von Vorgaben befreites Spiel in der Betreuungseinrichtung entgegensetzen. Wie die Trägervertretung erklärt, profitieren von einem Einrichtungsalltag, in dem lediglich nur begrenzte und ausgewählte Projekte durchgeführt werden, nicht nur die Kinder. Vielmehr würde eine derart konzipierte Bildungs- und Betreuungsarbeit auch dazu beitragen, die Arbeitsbelastungen für das pädagogische Personal zu reduzieren.

„[...] also der Hintergrund war eigentlich, heutzutage sind die Terminkalender der Kinder schon völlig überfüllt, und die laufen von Angebot zu Angebot und zu Projekt. Und dann haben wir gesagt: ‚Ok, dann wollen wir das wenigstens in der Kita ein bisschen entschleunigen [...]. Wir wollen wenige gezielte Projekte und Angebote, aber so, dass die Kinder einfach mal auch Kind sein können, ohne dass ständig irgendwelche Hektik ausbricht, weil jetzt seit fünf Minuten das Angebot stattfinden muss.‘ Und das einfach auch für die Erzieherinnen, also diese Hektik, das vorzubereiten, zu planen, durchzuführen, dann ist jemand krank, dann ist man hinterher, da bekommt man immer so, die Eltern wollen wissen, warum es nicht stattgefunden hat. Das ist ja auch Stress für die Erzieher, und wir einfach gesagt haben: ‚Auch die werden dadurch entschleunigt‘, genau.“

Interview Neuer Träger

Die Trägervertretung einer Elterninitiative thematisiert zunächst einen im Vergleich zu anderen Einrichtungen höheren Personalschlüssel als besonderes Träger- bzw.

Einrichtungsmerkmal. Anschließend geht sie ausführlicher auf die besseren Kommunikations- und Einflussmöglichkeiten ein, über die Eltern im Rahmen der Elterninitiative verfügten. Ihre Position stützt sie mit Verweis auf die Mitgliederversammlung, die das zentrale Mitbestimmungsgremium in Elterninitiativen bildet und in dem alle Eltern stimmberechtigt seien. Neben dem Personalschlüssel betrachtet die Trägervertretung somit die Partizipationsmöglichkeiten von Eltern als besonderes Träger- und Einrichtungsmerkmal der Elterninitiative.

„Auf jeden Fall Personaldeckel, Personalschlüssel. Und dass man als Eltern halt deutlich mehr dran ist. Also, in anderen Einrichtungen bei anderen Trägern gibt man sein Kind vorne an der Tür ab und holt es abends wieder ab. Und natürlich kann man über den Elternbeirat vielleicht ein bisschen Einfluss nehmen, aber da geht's meistens, was ich mitbekommen habe, ums Essen, und das war's dann schon. Und dadurch, dass wir ja auch alle, mindestens alle zwei Monate Mitgliederversammlung haben, ist da ja natürlich ein ganz anderer Austausch da, der toll ist.“

Interview Neuer Träger

In einem anderen Fall ist es die Organisationsentwicklung, die den Träger von weiteren Anbietern der Kindertagesbetreuung abhebt. Als Schlüsselmoment der Organisationsentwicklung weist die Trägervertretung die Schulung der Gruppenleitungen in den Einrichtungen aus. Anhand dieses Beispiels verdeutlicht sie, wie der Träger damit versucht, nachhaltige und stabile Handlungsstrukturen für das pädagogische Personal zu schaffen. Sie sollen im Fall von Unregelmäßigkeiten – vor allem beim Ausfall des Leitungspersonals – ermöglichen, einen reibungslosen Arbeitstag in den Einrichtungen aufrechtzuerhalten. Die Schulung der Gruppenleitungen beschreibt die Trägervertretung als Stabilisierung der Organisation von „unten“, was sie als einen einzigartigen Ansatz der Organisationsentwicklung im Feld der Kindertagesbetreuung erachtet.

„Und mittlerweile bauen wir die Organisation von unten, deswegen das Thema Selbstorganisation [...] welche Rolle spielt der Gruppenleiter? [...] das haben wir jetzt auch angefangen, Trainings für Gruppenleiter, ne, das macht keiner, ich habe mich mit vielen Mitbewerbern unterhalten, jeder schult seine Leitung, aber keiner schult seine Gruppenleitung. Aber die Gruppenleitung führt auch ein Kleinteam. Und wenn die Gruppenleitung gut vorbereitet ist auf ihre Position, ja, dann funktioniert das Kleinteam. Und wenn ich acht Kleinteams habe, die funktionieren, dann habe ich nicht auf einmal 24 Mitarbeiter, sondern ich habe acht Kleinteams, die funktionieren. [...] Damit wir die Kitas alle, und das ist die systematische Aufgabe, so aufstellen, dass sie quasi auch mal zwei Monate ohne Leitung funktionieren kann.“

Interview Neuer Träger

4.1.3 Die Einbindung neuer Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe

Die Aufsicht über das kommunale Kinderbetreuungssystem in Region A fällt in den Verantwortungsbereich des Referats für Bildung und Sport. Zuvor lagen die diesbezüglichen Zuständigkeiten beim Sozialreferat. Die Ausführungen einer Verbandsvertretung legen nahe, dass die Eingliederung der Kindertagesbetreuung in das Bildungsreferat Auswirkungen auf den Kinder- und Jugendhilfeausschuss hatte. Dieser

Ausschuss ist das zentrale Kooperationsgremium, das die Kinder- und Jugendhilfe – deren Bestandteil die Kindertagesbetreuung ist – für gewöhnlich gestaltet und weiterentwickelt. So benennt die befragte Verbandsvertretung nicht den Kinder- und Jugendhilfeausschuss, sondern vielmehr den Bildungsausschuss als primär zuständig für Fragen, die das Kindertagesbetreuungssystem betreffen. Erst daran anschließend verweist sie auf Sitzungen, die vom Bildungs- sowie Kinder- und Jugendhilfeausschuss gemeinsam abgehalten werden. Beispielgebend thematisiert sie in diesem Zusammenhang die Beitragsfrage, über die der Bildungs- sowie der Kinder- und Jugendhilfeausschuss zusammen beraten. Die Beitragsdebatte bestimmte zum Interviewzeitpunkt die Kommunalpolitik und bezieht sich auf eine Beitragsfreiheit im Kindergarten sowie eine Beitragsminderung im Krippenbereich (vgl. detailliertere Ausführungen dazu unten). Aufgrund der wechselnden Zuständigkeiten von Bildungs- sowie Kinder- und Jugendhilfeausschuss stellt sich das Kooperationsssystem in Region A für die Verbandsvertretung als wenig transparent dar.

„Aber es ist auch wiederum so, viele Dinge, die genau den Kita-Bereich betreffen, werden ja dann auch entschieden im Bildungsausschuss. [...] Also, es gibt wohl oft Themen, also, jetzt wie diese Beitragsgeschichte, die werden in beiden Ausschüssen parallel, also da sind dann alle Ausschussmitglieder anwesend, Bildungsausschuss und Kinder- und Jugendhilfeausschuss, aber es gibt schon immer wieder Dinge, die sind auch nur im Bildungsausschuss für die Kita – das durchsteige ich noch nicht alles hier in [Region A, d.V.].“

Interview Verband

Was die Beteiligung der Träger und Verbände an den beiden erwähnten Kooperationsgremien betrifft, so setzt sich der Bildungsausschuss ausschließlich aus Stadträten zusammen. Träger von Kindertageseinrichtungen sind von einer unmittelbaren Partizipation am Bildungsausschuss hingegen ausgeschlossen. Vereinzelt Trägervertretungen scheinen jedoch mittelbar über eine Personalunion, die zwischen einer leitenden Position beim Träger und einer Tätigkeit als Stadtrat besteht, Zugang zum Bildungsausschuss zu haben.

Inwiefern eine solche Personalunion in der Praxis häufiger vorkommt oder ob sie eher die Ausnahme ist, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. In jedem Fall ist jedoch davon auszugehen, dass derartige Konstellationen eine ungleiche Interessensvertretung von Trägern auf der kommunalpolitischen Ebene begünstigen können.

Im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind Träger mittelbar über Verbände vertreten, denen sie angeschlossen sind. Neben den etablierten Wohlfahrtsverbänden haben im örtlichen Kinder- und Jugendhilfeausschuss zwei weitere Wohlfahrtsorganisationen, die seit Jahrzehnten einen festen Bestandteil der kommunalen Träger- bzw. Verbandslandschaft bilden, einen Sitz. Ein auf Landesebene neu gegründeter Verband hat keinen Sitz im Ausschuss, was die Interessensvertretung für dieses Trägersegment erschwert.

Dieser Eindruck wird durch das Interview mit der Verbandsvertretung verstärkt. Sie berichtet mit Blick in die Zukunft davon, dass der Verband, der privatgemein-

nützigen sowie privatgewerblichen Trägern offensteht, eine Mitgliedschaft im Kinder- und Jugendhilfeausschuss anstrebt. Die Problematik einer bisher fehlenden kommunalpolitischen Stimme verdeutlicht sie am Beispiel der oben bereits angesprochenen Verhandlungen über die Beitragsfreiheit für Kindergartenplätze bzw. die Beitragsminderung im Krippenbereich. Einen wesentlichen Konfliktpunkt bildete im Rahmen der diesbezüglichen kommunalpolitischen Debatten, dass die Kommune die für die Beitragsfreiheit und -minderung benötigten finanziellen Zuschüsse nur jenen Trägern gewähren wollte, die an der kommunalen Zusatzförderung teilnehmen (vgl. Kap. 4.1.1.2). All jene Träger, die nicht am kommunalen Fördersystem partizipieren, sollten demgegenüber keine finanziellen Zuschüsse erhalten.¹⁵ Im Hinblick auf die gemeinsamen Sitzungen von Bildungs- sowie Kinder- und Jugendhilfeausschuss, in deren Rahmen über die Beitragsfrage verhandelt wurde, problematisiert die Verbandsvertretung, dass lediglich die etablierten Wohlfahrtsverbände Gelegenheit hatten, sich gegenüber der beschriebenen Problematik zu positionieren. Der Verband sei aufgrund eines fehlenden Sitzes im Kinder- und Jugendhilfeausschuss von den Diskussionen hingegen weitestgehend ausgeschlossen gewesen.

„[...] also, das ist jetzt das, was wir anstreben, denn wir sind dort bisher nicht vertreten. Und als ja jetzt diese Beitragsreduzierung über die öffentlichen Zuschüsse, also dass eben der Kindergarten ab diesem September ja in städtischen Einrichtungen, in Einrichtungen [die an der kommunalen Zusatzförderung partizipieren, d.V.] auf null reduziert wird [...]. Und das war im Kinder- und Jugendhilfeausschuss und gemeinsam mit dem Bildungsausschuss, und es wurde dann dort heftig diskutiert. Und dann trat also die Vertreterin des [...] Wohlfahrtsverbandes dort ans Mikro und hat ihre Meinung abgegeben, andere Verbände haben ihre Meinung abgegeben, und wir saßen auf der Tribüne und mussten schweigen, und wir hätten auch eine Meinung gehabt, ja.“

Interview Verband

Anders als dem Verband gelang es der Interessensvertretung der Elterninitiativen, die Verhandlungen um die Beitragsfreiheit und -minderung für Betreuungsplätze auf der kommunalpolitischen Ebene nachhaltig zu beeinflussen. Obwohl auch die Elterninitiativen nicht in den zentralen Kooperationsgremien von Bildungs- und Kinder- und Jugendhilfeausschuss vertreten sind, konnten sie erwirken, dass die Kommune die Zuschüsse auch auf die Elterninitiativen ausweitete – und zwar unabhängig von einer Teilnahme der Initiativen an der kommunalen Zusatzförderung. Dies gelang, indem die Elterninitiativen alternative Wege der Einflussnahme für sich eingeschlagen haben. Im Interview hebt die Verbandsvertretung diesbezüglich den Stellenwert von Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit hervor. Zudem sei das Anliegen der Elterninitiativen durch anstehende Wahlen begünstigt worden. Aus Sicht der Verbandsvertretung haben die bevorstehenden Wahlen die prinzipielle Kooperationsbereitschaft der Politik erhöht.

15 Eine Ausnahme hiervon bilden Elterninitiativen, für die ein gesondertes Finanzierungsmodell entwickelt wurde.

„[...] wir [haben] das hingekriegt letztes Jahr [...], dass die Stadt sich öffnen musste dem, dass diese Beitragsentlastung, diese neue Gebührenordnung nicht nur für städtische oder von dieser verwaltungskomplizierteren [Zusatzförderung, d.V.], ja, Förderungssystem Profitierenden, nicht nur für die offen ist, sondern eben auch für Elterninitiativen. [...] Also, nee, wir waren jetzt nicht in Verhandlungen, das war die Öffentlichkeitsarbeit im letzten Sommer/Herbst, also quasi an Bürgermeister, an Stadträte, an die Verwaltung so, aber entscheidend war da, dass auch in 2018 die Kommunalwahl [...] nicht mehr so ganz weit weg war, also Politiker sind dann immer beweglicher. Und zwei Wochen später ja die [Wahl, d.V.] war. Also, da haben die Entscheidungsträger natürlich auch danach gesucht, alle, das ganze Wahlvolk zufriedenzustellen. Und deswegen sind wir dann auch da gehört worden, würde ich mal so sagen. Und die Argumente waren einfach schlagend. Aber das ist so eine ganz wichtige, quasi die Lobby, der Lobbyverband für Elterninitiativen.“

Interview Verband

Neben dem Bildungs- sowie Kinder- und Jugendhilfeausschuss, die als Gremien über die Angelegenheiten der Kindertagesbetreuung beschließen, existieren auf der kommunalen Ebene themenbezogene Arbeitsgruppen und Foren. Anders als die beschließenden Gremien stellen sich diese Arbeitsgruppen mit Blick auf die Partizipation der Verbände als gleichberechtigt dar. So nehmen an ihnen sowohl die etablierten Wohlfahrtsverbände als auch die verbandliche Vertretung der privatgewerblichen Träger und Elterninitiativen teil. Als besonders relevant beschreiben die Kommunalvertretungen in diesem Zusammenhang eine fachbezogene Arbeitsgemeinschaft. Bei dieser Arbeitsgemeinschaft handelt es sich um eine Plattform, in welche die einzelnen Verbände ihre jeweils singulären Anliegen bzw. die Interessen ihrer Träger einbringen können.

„Ja, es gibt ja bestimmte Gremien, in denen sich die Träger auch äußern können, und da ist ein Gremium davon die [Arbeitsgemeinschaft, d.V.], und da sind alle Verbandsvertreter der Träger vertreten [...] Da werden Themen eingegeben, die den Trägern auf der Seele liegen, wenn es zum Beispiel um die Zusammenarbeit mit der Verwaltung geht, wenn es um politische, sozialpolitische Themen geht, wenn es um Terminsetzungen von Zuschussfragen geht. [...] wo sie ihren Interessen auch mehr Gewicht geben können.“

Interview Kommune

Die bereits vorher zitierte Verbandsvertretung bestätigt den zentralen Stellenwert der „Fach-ARGE“ für ihren Verband. Darüber hinaus seien weitere Arbeitsgruppen auf Ebene der Kommune wichtig. Exemplarisch nennt sie zwei Kooperationsgremien, von denen eines darauf zielt, das kommunale Abrechnungssystem für die Träger zu vereinfachen. Die Aufgabe der zweiten Arbeitsgruppe besteht darin, die kommunale Zusatzförderung zu überarbeiten. Berücksichtigt man, dass insbesondere das kommunale Förderinstrument bzw. die mit diesem Modell verbundenen Auflagen von den privatgewerblichen Trägern als problematisch angesehen werden (vgl. Kap. 4.1.1.2), so kann die Einrichtung der beschriebenen Arbeitsgruppe als ein Ansatz verstanden werden, das kommunale Fördersystem weiterzuentwickeln, wobei alle Verbände respektive Trägersegmente einbezogen werden.

„[...] wir sind in der Fach-ARGE vertreten, wir sind aber auch in Arbeitsgruppen vertreten, jetzt insbesondere in der Arbeitsgruppe, wo es um die Weiterentwicklung der

[kommunalen Zusatzförderung, d.V.] geht, aber auch in einer Arbeitsgruppe, wo es um Vereinfachungen in der Abrechnung geht. Also, wir sind in unterschiedlichen Arbeitsgremien. Aber das wichtigste Gremium ist für uns die Fach-ARGE, wo wir als Vorstände vertreten sind, also meine Person, meine Kollegen, ja, wir sind in der Fach-ARGE.“

Interview Verband

Während die „Fach-ARGE“ (siehe oben) sowie die themenspezifischen Arbeitsgruppen (z.B. zum Förderinstrument) zusammen mit allen Verbänden vorwiegend zum Thema der formalen Regularien arbeiten, existiert mit dem „Bündnis für Qualität“ ein weiteres Kooperationsgremium, das auf die pädagogische Weiterentwicklung des örtlichen Kindertagesbetreuungssystems fokussiert. Einbezogen sind dabei verschiedene neue wie auch etablierte Träger. Im Interview erklären die Kommunalvertretungen, dass die am Qualitätsbündnis beteiligten Anbieter für insgesamt fünf pädagogische Bereiche Qualitätsstandards erarbeiten, die zukünftig der pädagogischen Praxis in den Einrichtungen zugrunde liegen sollen. Aus den Erläuterungen der Kommunalvertretungen geht hervor, dass die betreffenden pädagogischen Bereiche von den Trägern aufgrund ihrer Praxiserfahrungen selbst bestimmt wurden.

„Und dann gibt es [...] diese Kreise, diese Themenkreise, wo alle Träger sagen, das beschäftigt uns fachlich-konzeptionell, und da wollen wir für [Region A, d.V.] eine gemeinsame Haltung entwickeln, einen gemeinsamen Standard entwickeln. Und das waren eben diese fünf, Bündnis für Qualität, diese fünf Themen.“

Interview Kommune

4.1.4 Zwischenfazit

Die Träger in Region A finden sich einem differenzierten finanziellen Anreizsystem gegenüber, das die Gewährung von Investitions- und Betriebskostenzuschüssen an weitreichende Vorgaben knüpft. Die Kopplung der Investitionskostenzuschüsse an den standortbezogenen Bedarf bedingt, dass neue Betreuungsangebote in Region A auf der Grundlage einer Bedarfsplanung entstehen und damit kommunalpolitisch gesteuert werden. Mit den Instrumenten von Betriebsträgerschaften und der kommunalen Zusatzförderung setzt die Stadt eigene Akzente, wobei sie nicht auf verbindliche Vorgaben für alle Kita-Träger setzt, sondern ein finanzielles Anreizsystem favorisiert, welches es für Träger attraktiv werden lässt, weitreichenden kommunalen Vorgaben zu folgen (z.B. Deckelung der Elternbeiträge oder ein höherer Personalschlüssel). Damit versucht die Stadt die Ausbaudynamiken unter einer kommunalpolitischen Prämisse zu konturieren und die Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit von Kindern zu fördern.

Die Förderinstrumente bzw. deren Auswirkungen werden von den interviewten Träger- und Verbandsvertretungen unterschiedlich beurteilt: Während sie einerseits eine nachhaltigere Finanzierung ermöglichen, bedeuten sie andererseits einen Eingriff in die eigene Gestaltungshoheit. Vertreterinnen und Vertreter des privatgewerblichen Trägersegments kritisieren eine mangelnde Anschlussfähigkeit der Auf-

lagen des kommunalen Förderinstruments an die Organisationsstrukturen und pädagogischen Konzepte, die sie für ihre Arbeit entwickelt haben. Zudem wertet insbesondere dieses Trägersegment die Auflagen als Eingriff in ihre Trägerhoheit und weist auf das Spannungsverhältnis zwischen den Auflagen der kommunalen Förderinstrumente und der gesetzlich verbrieften Trägerautonomie nach §4 Abs. 1 SGB VIII hin. Zu dem Schluss, dass die Förderpraxis, konkret die Kopplung einer Teilnahme an der kommunalen Zusatzförderung an eine Deckelung der Elterngebühren, eine „berufsregelnde Tendenz“ habe, kam auch das Verwaltungsgericht in Region A. Zwar scheiterte die Klage des Kita-Trägers auf Ausgleichszahlung formal, das Verwaltungsgericht gab dem Kläger in seiner Urteilsbegründung inhaltlich aber weitgehend recht. Die Stadt verzerre den Wettbewerb und verletze die Berufsfreiheit der Kitas. Damit muss die Stadt Region A nun ihre Förderpraxis überprüfen.

Zu einem bedeutenden Anteil wurden die Ausbaudynamiken in Region A von Einzelpersonen getragen. Diese besaßen häufiger einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund. Zudem gibt es Privatpersonen, die zum Gründungszeitpunkt bereits über pädagogisches Know-how verfügten und sich mit der Einrichtungseröffnung selbstständig gemacht haben. Auch Träger, die vor ihrem Einstieg in die Kindertagesbetreuung in anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe oder dem Wohlfahrtsbereich tätig waren (zum Teil überregional), sind am U3-Ausbau in Region A beteiligt gewesen. Bemerkenswert erscheint, dass selbst etablierte Träger, die vor dem U3-Ausbau nur vereinzelte Kindertageseinrichtungen unterhielten, ihr Engagement in diesem Bereich erst aufgrund der zunehmenden gesellschaftlichen Bedeutung, die die frühkindliche Bildung und Betreuung im letzten Jahrzehnt erfahren haben, zu systematisieren begannen. Nicht zuletzt legen die Interviews offen, dass (internationale) Bildungsunternehmen im Rahmen der Ausbaudynamiken in Region A aktiv wurden.

Die Profile der neuen Träger lassen sich folgendermaßen charakterisieren:

- Die Gründe für den Eintritt in die Kindertagesbetreuung sind vielfältig, z.B. zählen dazu persönliche Notlagen, Vereinbarkeitsprobleme zwischen Beruf und Familie und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.
- Die Motive für die Wahl einer spezifischen Rechts- und Organisationsform sind beispielsweise steuer- und gestaltungsrechtliche Gründe, Praktikabilitätsaspekte und die Minimierung des Haftungsrisikos.
- Die Alleinstellungsmerkmale, auf die die neuen Träger verweisen, liegen vor allem in den Bereichen Personalpolitik, Konzeption, Fachlichkeit und Organisationsentwicklung.

Eindeutige Zusammenhänge zwischen den genannten Kategorien und der Art des Trägers (neu vs. etabliert) oder seiner Ausrichtung (privatgewerblich vs. gemeinnützig) können anhand des Datenmaterials nicht herausgearbeitet werden. Unterschiede zwischen alten und neu gegründeten Trägern finden sich am deutlichsten im Umgang mit dem gravierenden Fachkräftemangel, der von allen Trägern als größte Herausforderung beschrieben wird. Vor allem privatgewerbliche Träger scheinen einen besonderen Fokus auf die Personalpolitik zu legen, um sich von anderen Anbietern abgrenzen.

Gemeinnützige Träger, etablierte wie neue, stehen dem Eintritt privatgewerblicher Anbieter skeptisch gegenüber und bewerten insbesondere deren Gewinnerzielungsabsichten kritisch. Demgegenüber betrachten die Akteure des privatgewerblichen Trägersegments die fehlenden finanziellen Rücklagen, wie sie dem öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger in Form von Steuereinnahmen oder den kirchlichen Anbietern aufgrund von Kirchenmitteln zur Verfügung stünden, als problematisch; sie verweisen auf die Notwendigkeit dieser finanziellen Mittel, um Qualität sicherstellen zu können.¹⁶

Nur bedingt sind die neuen Träger in Region A in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe eingebunden. Dementsprechend eingeschränkt stellt sich ihr Einfluss auf Entscheidungen dar, die die Weiterentwicklung des Kindertagesbetreuungssystems betreffen. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass weder der neu gegründete Verband der privatgewerblichen Träger noch die Interessensvertretung der Elterninitiativen in den beschließenden Gremien des Bildungs- oder des Kinder- und Jugendhilfeausschusses vertreten sind. Der Bildungsausschuss setzt sich aus Stadträten zusammen, im Kinder- und Jugendhilfeausschuss haben ausschließlich die etablierten Wohlfahrtsorganisationen sowie zwei regionale Verbände einen Sitz, die seit Jahrzehnten zur Trägerlandschaft in Region A gehören. Aufgelockert wird dieses „Zweiklassen-System“ zwischen „etablierten“ und „neuen“ bzw. insbesondere privatgewerblichen Trägern allerdings von themenspezifischen Arbeitsgruppen, die die Kommunalbehörde initiiert und koordiniert. In ihnen sind alle Träger und Verbände gleichberechtigt vertreten und beraten sowohl über die formale als auch pädagogische Weiterentwicklung des örtlichen Kindertagesbetreuungssystems.

4.2 Region B

4.2.1 Kommunale Ausbaudynamiken: Hintergründe und Rahmenbedingungen

In den Interviews zeichnen sich zwei Aspekte ab, die den U3-Ausbau in Region B wesentlich beeinflusst haben. Dies ist zum einen die Einführung des Kita-Gutscheinsystems als neuem Steuerungs- und Finanzierungsmodell der Kindertagesbetreuung. Zum anderen wirkte sich die Etablierung des Ganztagschulsystems auf den Krippenausbau aus. So wurde mit dieser Reform die Betreuung von Schulkindern in die Bildungseinrichtungen vor Ort verlagert. Dies hatte zur Folge, dass viele Träger, die bis zur Einführung des schulischen Ganztags auch Hortplätze unterhielten, die frei werdenden Betreuungsplätze in Krippenplätze umwandelten. Beide Entwicklungen werden im Folgenden skizziert, wobei die Einführung des Gutscheinsystems den Schwerpunkt bildet. Im Hinblick auf beide reformpolitischen

16 Nicht vergessen werden darf dabei, dass prinzipiell alle Träger für den Erhalt einer Betriebserlaubnis dazu angehalten sind, ihre Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass Region B eine sogenannte „Einheitskommune“ ist. In der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, konkret der Abteilung Familie und Kindertagesbetreuung, die das Kita-System in Region B beaufsichtigt und steuert, fallen ministeriale Zuständigkeiten (Landesgesetzgebung) und kommunale zusammen.

4.2.1.1 Das Kita-Gutscheinsystem: Trägerfreiheit und -risiko

Eine eigenständige Angebotsplanung in Trägerhand (Trägerfreiheit), für die die Träger in Region B das volle finanzielle Risiko tragen (Trägerrisiko), bilden im Kita-Gutscheinsystem die zwei Seiten ein und derselben Medaille. Sie stellen zentrale Gründungsbedingungen für die Träger dar.

Die Angebotsplanung in Trägerhand

Die Vertreterinnen und Vertreter der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration führen die Ausbaudynamiken, wie sie die KJH-Statistik für Region B im Zeitraum von 2006 bis 2018 abbildet (vgl. Kap. 3.2.2), auf die Einführung des Gutscheinsystems zurück. Als ausbaufördernd beschreiben sie, dass Träger seit der Einführung dieses Steuerungs- und Finanzierungsmodells eigenverantwortlich neue Einrichtungen sowie Betreuungsplätze planen und schaffen können. Diese eigenständige Angebotsplanung in Trägerhand ersetzt seit 2003 eine zentralisierte Bedarfsplanung, die bis zu diesem Zeitpunkt von der Behörde durchgeführt wurde. Die Bedarfsplanung koppelte die Eröffnung einer Betreuungseinrichtung an eine Bedarfsbestätigung. Sie musste einem Träger von der Kommunalbehörde für den jeweiligen Standort ausgesprochen werden, an dem eine Betreuungseinrichtung eröffnet werden sollte.

Anhand des folgenden Zitatausschnitts wird deutlich, dass aus Sicht der Behörde das Gutscheinsystem nicht nur den quantitativen Ausbau im U3-Bereich förderte. Vielmehr hat die Kindertagesbetreuung den Befragten zufolge davon auch in qualitativer Hinsicht profitiert. Fortschritte halten die Interviewten vor allem für den Bereich der Strukturqualität fest. Sie erklären, dass Träger innovative Raumkonzeptionen einsetzen würden, um bei Eltern an Attraktivität zu gewinnen.¹⁷ Mit ihren Ausführungen beziehen sich die Interviewten auf „Bestandsträger“. Die Ausbaudynamiken führen sie an dieser Stelle damit nicht auf tatsächliche Neugründungen von Trägern zurück, sondern rekurrieren auf bereits bestehende Anbieter, die ihre Angebote ausgeweitet haben (vgl. Kap. 4.2.2).

„Da hat dieses System wirklich dazu beigetragen, dass sozusagen so eine Gründungs-, also auch bei den Bestandsträgern, so eine Gründungseuphorie entstand, weil man

¹⁷ Mit dem Gutscheinsystem sollen Eltern in ihrer Rolle als Klienten gestärkt werden. Aus diesem Grund erhalten Träger die öffentlichen Fördermittel im Rahmen des Gutscheinsystems nicht mehr unmittelbar von der Behörde. Vielmehr beantragen zunächst die Eltern einen Betreuungsgutschein in dem für sie zuständigen Jugendhilfebezirk, den sie beim Träger bzw. der Einrichtung ihrer Wahl einlösen. Den Trägern bzw. Einrichtungen werden die Fördergelder von der Behörde auf Grundlage dieses Gutscheins zugewiesen.

plötzlich ihnen gesagt hat, sie bekommen das Geld, sie können mit dem Geld eigenverantwortlich planen, und es gibt keine behördliche Dienststelle oder den Staat nicht, der darauf jetzt irgendwie Einfluss nicht. Sondern, wenn das alles in Ordnung ist, dann dürfen die das tun. Und in dem Zuge hat es ja zwei Entwicklungen gegeben, finde ich, einmal die des Ausbaus, es ist unheimlich viel dazugekommen. Und es ist auch qualitativ, was Gebäude angeht, unheimlich nach vorne gegangen. Weil die genau wussten, ich ‚muss‘ es jetzt, in Anführungsstrichen, auch raumtechnisch so ausstatten, dass es für Eltern attraktiv ist.“

Interview Kommune

Auch die Vertretung eines etablierten Trägers erklärt die Ausbaudynamiken in Region B mit der Einführung des Gutscheinsystems. Sie hebt ebenfalls neben dem quantitativen Wachstum an Trägern qualitative Fortschritte hervor, die den U3-Ausbau ihrer Ansicht nach begleitet haben. Dass sich das Kindertagesbetreuungssystem in qualitativer Hinsicht weiterentwickelt hat, begründet die Trägervertretung mit der zunehmenden Konkurrenz zwischen den Trägern. Dieser Wettbewerb habe begünstigt, dass Träger die Qualitätsaspekte ihrer Arbeit in den Vordergrund rückten, da die Qualitätsfrage zum zentralen Kriterium geworden sei, das über den Fortbestand eines Anbieters am Kita-Markt entscheide. Im Vergleich zu den Kindertagesbetreuungssystemen anderer Kommunen attestiert die Trägervertretung dem System in Region B eine besondere Trägervielfalt sowie einen hohen Qualitätsstandard.

„[...] aber ich bin davon überzeugt, dass das Gutscheinsystem diese Dynamik hier in den [...] Markt gebracht hat, denn der Bedarf war vorher schon riesig. Und dass der Markt sich so entwickelt – also die Anzahl der Träger ist riesig gestiegen, die Anzahl der Plätze ist gestiegen. Es ist eine Buntheit und Vielfalt hier in [Region B, d.V.] der verschiedenen Träger, das, glaube ich, findet man nicht so leicht auch in anderen Städten, und ich glaube auch, das Gutscheinsystem hat bewirkt auch pädagogische Qualität, dass man einen Qualitätsschub – alle Träger hatten am Anfang Angst, auf dem Markt sich behaupten zu können. Sind wir gut genug? Und man hat wirklich viel getan. Und ich glaube, deswegen ist hier der Standard relativ hoch, hier in [Region B, d.V.].“

Interview Etablierter Träger

Dass das Träger- und Einrichtungswachstum prinzipiell durch das Gutscheinsystem begünstigt wurde, bestätigen weitere Interviewte. Anders als in den beiden vorhergehenden Zitaten verbinden diese Befragten die Ausbaudynamiken jedoch nicht uneingeschränkt mit einer qualitativen Weiterentwicklung des örtlichen Kindertagesbetreuungssystems. Vielmehr sprechen sie aus ihrer Sicht kritische Entwicklungen an, die erst durch das Gutscheinsystem begünstigt worden seien.

Die Vertretung eines etablierten Trägers wertet die Fortschritte, welche die Träger in der Raumausstattung und -konzeption machten, nicht ausnahmslos als Ausdruck einer qualitativ höherwertigen Kindertagesbetreuung. Sie merkt kritisch an, dass einige der neu gegründeten Träger insbesondere ihre Räumlichkeiten dazu einsetzten, um über qualitative Mängel in ihrer pädagogischen Arbeit hinwegzutäuschen. Ihre Einschätzung stützt die Trägervertretung auf persönliche Erfahrungen. Wie sie erklärt, würde ihr eigener Träger regelmäßig von Eltern aufgesucht, die vom Angebot der zur Diskussion stehenden Träger enttäuscht worden seien und die Absicht verfolgten, die Einrichtung zu wechseln.

„[...] natürlich nehme ich das wahr. Dann kommen Neubauten [...]. Und dann gehen die Eltern da erst mal hin [...] und finden das ganz wunderbar, weil die Räume so schön sind. Und nach kurzer Zeit kommen sie dann zu uns und sagen: ‚Oh, können wir wechseln?‘ Das erleben wir an mehreren Stellen. [...] Die haben immer schöne Gebäude, also bis hin zu einem Schwimmbad. Aber – das sieht alles wunderbar schön aus, oder sie machen eine große Spezialisierung auf Kunst oder Bewegung oder, oder. Und viele machen das richtig gut. Es gibt aber auch welche, wo die Eltern dann sehr schnell kommen und sagen: ‚Oh, wir wollen doch wechseln. Haben Sie doch noch einen Platz?‘ Und dann ist es meistens zu spät, weil unsere Kitas alle voll sind.“

Interview Etablierter Träger

Eine der interviewten Verbandsvertretungen kritisiert, dass sich mit der Einführung des Gutscheinsystems Träger im örtlichen Kindertagesbetreuungssystem etabliert hätten, die ausschließlich gewinnorientiert arbeiten würden. Als problematisch erachtet die Vertretung, dass einige dieser gewinnorientierten Träger außerhalb der Regelungen und Richtlinien operierten, die dem Kindertagesbetreuungssystem zugrunde liegen. So würden die betreffenden Träger unter anderem ihr rechtliches und betriebswirtschaftliches Know-how nutzen, um sich den Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Kindertagesbetreuungssystem zu entziehen.

„[...] wir [haben] eine Systematik geschaffen [...], die auch einer Gewinnerzielungsabsicht offensichtlich nicht komplett entgegensteht. [...] Und ich glaube, da haben wir – da würde ich sagen, da haben wir inzwischen ein Gegenüber, das betriebswirtschaftlich, marketingtechnisch, juristisch auf einem Niveau agiert, wo ich heute schon sagen würde, da laufen wir immer hinter denen her, da stopfen wir jetzt nur noch Löcher, da sind wir nicht mehr die Agierenden und Handelnden.“

Interview Verband

Die Vertretung eines neuen Trägers problematisiert, dass mit dem U3-Ausbau zunehmend große Anbieter entstanden sind, die die fachlichen Auflagen der Kindertagesbetreuung unterliefen. Sie fokussiert dabei auf die Qualifizierung des pädagogischen Personals. Wie sie erklärt, rechneten einige der neu entstandenen „Ketten“ auf der Grundlage eines bilingualen Angebots aus dem Ausland kommendes Personal auf die Fachkraft-Kind-Relation an. Dies geschehe jedoch nicht auf der Basis eines pädagogischen Abschlusses, sondern ausschließlich auf der Grundlage der Sprachkenntnisse. Mit diesem Vorgehen würden die Träger gegen die gesetzlichen Vorgaben zur Qualifikation des in der Kindertagesbetreuung tätigen Personals verstoßen.

„Ähm, ja, wobei ich da, wie soll ich sagen, also man hat jetzt, man merkt einfach, dass diese ganzen Ketten total aus der Erde ploppen [...]. Also, ne, das sind ja, das sind ja alles Leute, da werden ja die Auflagen gar nicht berücksichtigt. Also, das sind dann, da werden Fremdsprachen angeboten zum Beispiel in diesen Kindergärten, und das ist dann halt irgendein Student aus England, der eigentlich Chemie studiert und da viermal die Woche oder vier Stunden in der Woche arbeitet, das ist dann der Fremdsprachenpädagoge.“

Interview Neuer Träger

Die Vertreterinnen und Vertreter der Behörde zeigen sich im Interview sensibilisiert für die Möglichkeiten, im Gutscheinsystem die geltenden Fachstandards zu unterlaufen. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels thematisieren dabei auch sie

den Bereich des pädagogischen Personals und dessen Bezahlung als problematisch. Zugleich verweisen sie auf einen Lösungsweg, mit dessen Hilfe die Kommunalbehörde versucht, den wahrgenommenen Risiken zu begegnen. Wie sie erklären, wurde ein externes Prüfverfahren eingeführt, das alle Träger in Region B per Gesetz durchlaufen müssen. Mit dem Prüfverfahren wird unter anderem kontrolliert, welches Personal Träger in den Kindertageseinrichtungen beschäftigen und wie es bezahlt wird.

„[...] ich sagte ja vorhin gerade, dass wir dabei sind, ein Prüfverfahren einzuführen hier in [Region B, d.V.]. Das machen wir natürlich nicht ohne Grund. Wir sehen natürlich schon Risiken bei einem System, wie wir es haben, Standards zu unterlaufen. Vor dem Hintergrund des Personalmangels, der bundesweit beklagt wird, möchten wir es gerne sicherstellen, dass das Personal, was wir mehr finanzieren [...], dass das dort auch ankommt. Und deswegen ist eine ganz zentrale Herausforderung, auch zu gucken: Stellen die Personal, das Personal, was über den [Rahmenvertrag, d.V.] finanziert wird, auch tatsächlich ein?“

Interview Kommune

Das finanzielle Risiko der Träger

Die Freiheit, im Gutscheinsystem Betreuungsangebote eigenverantwortlich und ohne steuernden Einfluss der Kommune planen und schaffen zu können, bringt für Träger zugleich ein besonderes Risiko mit sich, denn sie tragen die volle betriebswirtschaftliche Verantwortung für ihre Vorhaben. Eine objektbezogene Förderung, die die Träger zur Finanzierung ihrer Einrichtungen erhielten, wurde durch eine subjektorientierte Finanzierung ersetzt. Im Rahmen dieses Fördersystems bekommen zunächst die Eltern einen Gutschein in Höhe der ihnen jeweils korrespondierenden Betreuungsstunden. Fünf Stunden pro Tag inklusive Mittagessen sind für alle Kinder in Region B kostenfrei. Darüber hinausgehende Betreuungsbedarfe werden geprüft und in Abhängigkeit von der Berufstätigkeit der Eltern, ihrer Bedürftigkeit oder dem Förderbedarf des Kindes genehmigt. Den Betreuungsgutschein lösen die Eltern dann beim Träger bzw. der Einrichtung ihrer Wahl ein. Diese geben den Gutschein ihrerseits an die zuständige Behörde weiter und erhalten erst auf dieser Grundlage die entsprechenden Fördergelder für das jeweilige Kind. Mit der subjektbezogenen Förderung erhalten Träger dementsprechend ausschließlich für jene Stunden eine finanzielle Förderung, die ein Kind tatsächlich in Betreuung ist. Können Betreuungsplätze nicht belegt werden oder reduzieren sich beispielsweise Betreuungsansprüche von Eltern aufgrund eines Geschwisterkindes (detailliertere Informationen zu dieser Thematik siehe unten) liegt es in der Verantwortung des Trägers, mit diesen Betreuungsausfällen bzw. den daraus resultierenden finanziellen Einbußen umzugehen und die Refinanzierung der Arbeit zu gewährleisten. Dieses sogenannte Trägerrisiko beschreibt die Vertretung eines etablierten Trägers im Interview näher.

„In [Region B, d.V.] wird jede Stunde abgerechnet. Und da sei es, haben sie Plätze nicht belegt oder verlieren Eltern einen Ganztagsplatz, weil ein Geschwisterkind kommt, und wir haben nur noch einen 5-Stunden-Gutschein, ist das alles Trägerrisiko, das wir, die Kita, dann managt. Jede Stunde wird von der Stadt bezahlt, um es ganz einfach so zu sagen. Und als Träger sind sie in der Verantwortung, so viel Stunden

von Eltern in Gutscheinen zu kriegen, damit sie ihr Personal auch immer gut zahlen können.“

Interview Etablierter Träger

Die finanziellen Einbußen im Zusammenhang mit Geschwisterkindern, welche die Trägervertretung im vorangehenden Zitat lediglich andeutet, beschreibt eine Verbandsvertretung detaillierter: Wurde einem Kind im Elementarbereich wegen der Berufstätigkeit beider Eltern bzw. insbesondere aufgrund der Berufstätigkeit der Mutter zunächst ein Betreuungsumfang von über fünf Stunden genehmigt, verringert sich dieser erhöhte Betreuungsanspruch auf den rechtlichen Minimalanspruch von fünf Stunden, sobald der Mutterschutz bzw. die Elternzeit beginnt. Grund hierfür ist, dass während des Mutterschutzes bzw. der Elternzeit die Mutter oder der Vater als betreuende Person zu Hause ist und somit die Berufstätigkeit entfällt, auf deren Grundlage der erhöhte Betreuungsbedarf genehmigt wurde. Aus der Reduzierung des ursprünglichen Betreuungsumfangs resultiert für die Träger wiederum eine Finanzierungslücke.

„Und es gibt noch so ein paar Haken im Kita-Gutscheinsystem, die eben auch die Planung schwierig machen. Und dazu gehört zum Beispiel eben diese Geschwisterkinderregelung [...]. Es ist so, dass Kinder ja ihre Gutscheine nach der Berufstätigkeit der Eltern bekommen, die Stundenanzahl. Das heißt, wenn Eltern eben eine achtstündige Betreuung benötigen für ihr Kind, erhält das Kind einen Ganztags-, also einen Gutschein über acht Stunden. Wenn jetzt die Mutter ein Kind bekommt, dann wird das Geschwisterkind, das bisher acht Stunden drin war, runter gestuft auf fünf Stunden. Das heißt, plötzlich entsteht eine finanzielle Lücke.“

Interview Verband

Angesichts des Risikos, das die Träger in Region B für ihr Kindertagesbetreuungsangebot übernehmen, thematisieren sowohl die Vertretung eines neuen als auch eines etablierten Trägers eine betriebswirtschaftliche Gruppenkomposition als Strategie, mit der der Träger seine Refinanzierung sicherzustellen versucht. Am folgenden Zitatausschnitt wird dabei deutlich, dass diese Belegungsstrategie insbesondere für Kinder mit niedrigem Betreuungsumfang zu einer Hürde im Zugang zur Kindertagesbetreuung werden kann. Die Trägervertretung betont nämlich, dass die Platzvergabe nicht immer moralischen Prinzipien folgen könne, sondern der Träger angesichts des Refinanzierungsdrucks vielmehr dazu gezwungen sei, auf der Grundlage der genehmigten Betreuungsstunden über die Aufnahme eines Kindes zu entscheiden. Als besonders lukrativ erweisen sich für den Träger vor dem Hintergrund der subjektorientierten Finanzierung solche Kinder, deren Betreuungsgutscheine eine hohe Stundenzahl ausweisen.

„Man muss wissen, dass hier in [Region B, d.V.] ab einem Jahr fünf Stunden inklusive Mittagessen kostenlos sind. Natürlich will dann auch jeder sein Kind dann unterbringen. Unsere Kitas, die belegen allerdings sehr stark auch nach betriebswirtschaftlichen Kriterien, also sie können nicht immer so belegen, wie sie sehen, wo ihr Herz hingehet, sondern manchmal dann müssen sie sagen, nein, es tut uns leid, wir brauchen jetzt einen Zehn-Stunden-Gutschein, um sozusagen unsere Kita refinanziert zu bekommen.“

Interview Etablierter Träger

Anders als in der Untersuchungsregion Region A können Träger in Region B ihre Arbeit nur bedingt über Elternbeiträge refinanzieren. So sind die Elternbeiträge, die bei einem Betreuungsbedarf von über fünf Stunden orientiert am Familieneinkommen anfallen, in ihrer Höhe prinzipiell begrenzt. Zwar dürfen Träger für zusätzliche Leistungen, die sie im Rahmen der Kindertagesbetreuung anbieten, Extra-Kosten erheben. Gesetzlich abgesichert ist jedoch, dass diese zusätzlichen Gebühren nicht zu einer Hürde für den Zugang zum Betreuungsangebot werden dürfen. Eltern muss es dementsprechend freigestellt sein, ob sie lediglich das Betreuungsangebot des Trägers in Anspruch nehmen möchten oder ob ihr Kind an den kostenpflichtigen Zusatzangeboten partizipieren soll. Wie aus den Ausführungen der Vertreterinnen und Vertreter der Behörde hervorgeht, sollen mittels der gesetzlich verbrieften Entscheidungsfreiheit der Eltern insbesondere einkommensschwache Familien vor Zugangshürden zur Kindertagesbetreuung geschützt werden.

IP1: „[...] wir haben hier ein einheitliches Elternbeitragssystem in [Region B, d.V.]. Also, es gibt keine unterschiedlichen Elternbeiträge in Abhängigkeit von den Trägern, wo ich mein Kind betreuen lasse. Das ist immer gleich.“

IP2: „Unsere Aufgabe ist, sicherzustellen und da auch irgendwie den Blick drauf zu haben, dass alle Kinder die Möglichkeit haben, in eine Kita zu kommen, und dass es nicht vom Einkommen ihrer Eltern abhängt, oder nicht von ihrer Leistungsart abhängig ist [...] was auch eine Regelung des [Rahmenvertrags, d.V.] ist, dass das unangetastet sein muss.“

IP3: „[...] es muss Sonderverträge, Einzelverträge geben für diese Sonderleistung. Und die Kinder, die das nicht, oder die Eltern, die sich das nicht leisten können, müssen trotzdem Zugang zu der Einrichtung haben.“

Interview Kommune

4.2.1.2 Umwandlung von Hortplätzen aufgrund der Einführung der Ganztagschule

Zwar thematisieren die Interviewten die Etablierung der Ganztagschule in Region B deutlich seltener als die Einführung des Gutscheinsystems als relevant für die Wachstumsdynamiken. Ungeachtet dessen scheint jedoch auch die Einführung der Ganztagschule einen bedeutenden Einfluss auf den U3-Ausbau zu haben. Dies legen die folgenden Zitate nahe. Sie stammen aus einem Interview mit einer Verbandsvertretung sowie einem Gespräch, das mit einem etablierten Träger geführt wurde.

Die Verbandsvertretung berichtet von einer Welle von Neueinstiegen von Trägern in den U3-Bereich, die der Verband in den Jahren von 2010 bis 2013 begleitet hat. Diese führt sie auf die sogenannte „Hortreform“ zurück, die unmittelbar mit der Einführung des Ganztagschulsystems verbunden war. Der Trägervertretung zufolge war eine große Anzahl an Trägern dazu gezwungen, ihr Hortangebot aufzugeben, da mit dem Ganztagschulbetrieb die Betreuung der Schulkinder in die Bildungseinrichtungen vor Ort verlagert wurde. Infolgedessen hätten viele Träger, die bis dahin in der Schulkindbetreuung aktiv gewesen waren, ihre Hort- in Krippenplätze umgewandelt.

„Wir hatten, also 2010 war so eine größere Gründungswelle. Wir hatten dann 2011,

2012, 2013 noch mal die Hortreformen, wo die ganzen Horte ja in ganztägige in Schulen umgesteuert wurden. Und da es deutlich mehr Horte gab als Schulen, an denen sie dann sozusagen ihre Betreuung machen konnten, haben viele Horte sich aus dem Bereich zurückgezogen und haben umgewandelt in Krippe. Also, das war ein ganz intensiver Prozess, den wir auch begleitet haben.“

Interview Verband

Anforderungen, die für einige Träger mit der Hortreform verbunden waren, beschreibt die Vertretung eines etablierten Trägers näher. Sie berichtet davon, wie dem Träger im Zuge der Einführung des schulischen Ganztags rund 6.000 Kinder verloren gingen, die zuvor die Hortbetreuung in Anspruch genommen hatten. Laut Aussage der Trägervertretung konnte der Träger diesen Verlust dadurch kompensieren, dass er die Hort- in Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren umwandelte. Dieser Umwandlungsprozess war jedoch mit einem enormen finanziellen Aufwand und Unsicherheiten verbunden. Letztere resultierten insbesondere aus den Finanzierungsmodalitäten des Gutscheinsystems, konkret der subjektorientierten Förderung, in deren Rahmen Träger ausschließlich für tatsächlich betreute Kinder finanzielle Zuschüsse erhalten (vgl. Kap. 4.2.1.1). Aufgrund dieses Förderungssystems war der Träger zum einen mit finanziellen Einbußen konfrontiert, die aus dem Wegfall der Hortkinder entstanden waren. Diese finanzielle Herausforderung verschärfte sich zum anderen dadurch, dass der Träger gleichzeitig zusätzliche finanzielle Ressourcen für die Umwandlung der Hort- in Krippenplätze aufbringen musste. Eine Situation, die den Träger – wie die Vertretung erläutert – an seine finanziellen Grenzen brachte.

„In [Region B, d.V.] wurde das Hortsystem abgeschafft und zugunsten eines offenen Ganztagsangebots an allen [...] Schulen. Und damals haben wir in unseren Kitas über 6.000 Hortkinder betreut, die wir innerhalb von zwei Jahren an die Schulen sozusagen abgegeben haben, und das war eine riesige organisatorische und auch finanzielle, betriebswirtschaftliche Umwälzung, weil wir bekamen ja trotzdem weiter nur die Gutscheine. Also wir mussten den Leerstand zum Beispiel, den zeitweisen Leerstand im Umbau, als wir die Hortplätze in Krippenplätze umgebaut haben, mussten wir alles selbst finanzieren aus den Gutscheinen von den Kindern, die da waren. Also das war wirklich eine Zeit lang, wo es wirklich nicht ganz einfach war, schwarze Zahlen zu schreiben. Wir hatten also Leerstände teilweise, weil wir nicht belegen konnten, und wir bekommen nur Geld für jedes belegte Kind, mehr Geld haben wir nicht.“

Interview Etablierter Träger

4.2.2 Akteure, Strukturen, Ideen: neue Träger im Profil

Im Folgenden wird näher beleuchtet, welche Akteure hinter den oben beschriebenen Ausbaudynamiken stehen, welche Organisationsformen die Träger haben, welche Motivationen ihrem Einstieg in das Feld der Kindertagesbetreuung zugrunde liegen und welche besonderen Merkmale sie auszeichnen.

4.2.2.1 Am Ausbau beteiligte Akteure

Als tatsächlich Neugründende können vor allem Einzelpersonen betrachtet werden. Ihrem Engagement in der Kindertagesbetreuung geht die Gründung eines Trägers

voraus. Dabei ist zu unterscheiden zwischen fachfremden Neugründenden und solchen, die zum Gründungszeitpunkt bereits über pädagogisches Know-how verfügten. Zu Letzteren zählen beispielsweise Erzieherinnen und Erzieher. Der Aussage einer Verbandsvertretung zufolge haben sich Personen aus dieser Berufsgruppe mit der Einführung des Gutscheinsystems häufig selbstständig gemacht.

„Und es gab diese Ausbauwelle. [...] Es sind ganz viele Erzieherinnen gewesen, die sich in der Zeit der großen Nachfrage gesagt haben: ‚Mensch, ich mache mich selbstständig, das kriege ich hin‘, und die dann neu gegründet haben.“

Interview Verband

Unter den Interviewten finden sich zudem zwei fachfremde Neugründerinnen. Während eine der beiden einen kaufmännischen Berufshintergrund hat, war die andere Neugründerin vorher im künstlerisch-musischen Bereich tätig. Beide Befragten haben eine pädagogische Ausbildung berufsbegleitend zu ihrem Trägerengagement nachgeholt.

„Ich bin Diplom-Kauffrau eigentlich, habe auch lange in dem Beruf gearbeitet und bin seit jetzt fast zehn Jahren Kita-Träger. [...] also, ich bin ja auch pädagogische Fachkraft, es gibt also eine Qualifikation für Quereinsteiger.“

Interview Neuer Träger

„[...] ich habe früher, ich habe eine Visagisten-Ausbildung gemacht und habe gemodelt, also nicht so eine richtige, also einen Beruf hatte ich so eigentlich noch nie. Ich habe in Bands gespielt und so. Also eher so ein Tausendsassa. [...] Nee, da hatte ich noch keinen pädagogischen Hintergrund. Das habe ich erst dann später nachgeholt [...] Ich habe eine Ausbildung als Erzieherin gemacht tatsächlich. [...] – ich habe das Teilzeit gemacht, also berufsbegleitend, ich war zwei Tage in der Schule und drei Tage in der Einrichtung.“

Interview Neuer Träger

Die Vertreterinnen und Vertreter der Behörde verweisen darauf, dass der Ausbau von Betreuungsplätzen in Region B weniger durch tatsächliche Trägerneugründungen erfolgt ist als vielmehr aufgrund der Expansion von bereits bestehenden Kita-Trägern. Einen großen Teil der Ausbaudynamiken führen die Vertretungen somit auf eine Angebotserweiterung zurück, die Bestandsträger vorgenommen haben.

„Neugründer heißt, dass die mitunter kleine Kitas hatten jetzt schon, [...] das so, ein, zwei Kitas haben die schon und machen sich dann auf den Weg, noch eine dritte kleine Kita zu eröffnen, eher alles auf einem kleineren/mittleren Segment.“

Interview Kommune

Stellvertretend für einen solchen Bestandsträger steht ein Sportverein, der sein Engagement in der Kindertagesbetreuung mit dem U3-Ausbau zu systematisieren begann.¹⁸ Lange Zeit vor dem Krippenausbau unterhielt der Sportverein bereits einen

18 Aufgrund der Ausgründung einer Tochtergesellschaft aus den Vereinsstrukturen heraus, welcher die Kindertagesbetreuung geschäftlich zugeordnet ist, wird der Sportverein zu den „neuen Trägern“ gezählt (siehe hierzu Kap. 1.2).

Kindergarten auf seinem Vereinsgelände. Dieser wurde eher zufällig Teil seines Angebotsspektrums, als das Unternehmen, das die Einrichtung zunächst betrieb, sein Engagement beendete. Im Interview beschreiben die zwei teilnehmenden Trägervertretungen, wie der Sportverein ausgehend von seinen Erfahrungen, die er mit dem Kindergarten in der Kindertagesbetreuung erwarb, zunächst in die Organisation von schulischen Ganztagsangeboten einstieg. Danach begann der Verein, auch sein Angebot in der frühkindlichen Bildung und Betreuung auszuweiten.

IP1: „[...] also speziell unser Sportverein, der ja schon allein durch den Ganztags-schulbetrieb sich auf den Weg gemacht hat [...] und darüber eben auch gerade sich rein entwickelt in den Kita-Bereich mit wachsendem Feld.“

IP2: „Ähm, wir [...] haben seit [vielen] Jahren hier eine kleine Kita, ursprünglich einen Betriebskindergarten. Dann hat sich [das Unternehmen, d.V.] von seinen sozialen Institutionen gelöst, hat uns den Vertrag gekündigt, und jetzt sind wir vor 15 Jahren über das Kindergutscheinsystem eingestiegen und haben das mit unserer kleinen Kita im Elementarbereich dann gelernt.“

Interview Neuer Träger

Auch ein Unternehmen, das für Arbeitgeber eine betriebliche Sozialberatung anbietet, erweiterte sein Kindertagesbetreuungsangebot systematisch mit dem U3-Ausbau. Unterhielt das Unternehmen vor dem Krippenausbau ausschließlich betriebsnahe Einrichtungen für Arbeitgeber, so beteiligt es sich zum Interviewzeitpunkt zunehmend auch an Ausschreibungen für öffentlich zugängliche Kindertageseinrichtungen.

„Also, ja, wir haben da sehr langsam erste Schritte gemacht, und immer nur mit Firmen zusammen – ja. [...] wir machen es uns als Zweck [...] diese betriebliche Sozialberatung auszulagern für Firmen, die es sich eben nicht leisten können, eine eigene betriebliche soziale Beratung zu haben, und diesen Schwerpunkt Kinderbetreuung [...] zu bedienen, und für die Firmen der externe Dienstleister zu sein. [...] Und heute sind wir dabei, uns auch an Ausschreibungen zu beteiligen für rein öffentliche Einrichtungen.“

Interview Neuer Träger

Widersprüchlich fallen in den Interviews die Einschätzungen dazu aus, inwiefern ausländische Unternehmen zum U3-Ausbau in Region B beigetragen haben. Die Vertreterinnen und Vertreter der Behörde erläutern, dass es zwar mehrere Anfragen von ausländischen Konzernen gegeben habe, jedoch keine dieser Anfragen mit der Eröffnung eines Betreuungsangebotes in die Tat umgesetzt worden sei. Demgegenüber berichtet eine Verbandsvertretung vom Eintritt ausländischer Konzerne in den regionalen Kita-Markt. Als problematisch wertet sie den Markteintritt wegen der Gewinnerzielungsabsichten der betreffenden Konzerne. Nach Ansicht der Verbandsvertretung kaufen die aus dem Ausland kommenden Unternehmen lokale Träger respektive Einrichtungen auf, um aus diesen dann ausschließlich ihre Gewinne abzuschöpfen.

„Es gab viele, viele Anfragen von Norwegen, Schweden. [...] Und letztlich, warum auch immer, alle Gründe sind uns nicht bekannt, ist es dazu nicht gekommen [...].“

Interview Kommune

„Heute haben wir eine Situation, dass internationale Konzerne den Kita-Markt [der Region B, d.V.] als Markt für sich entdecken, dass sie ein Interesse haben, Einrichtungen aufzukaufen, um sozusagen ihre Dividende zu ziehen. Das ist eine Entwicklung, die keiner von uns gewollt hat [...].“

Interview Verband

Elterninitiativen scheinen als spezifisches Trägersegment weniger an den Ausbaudynamiken in Region B teilgehabt zu haben. Dies spiegeln auch die Auswertungen der KJH-Statistik für die Stadt. Sie dokumentieren einen stetigen Rückgang des Anteils der Elterninitiativen an allen Kindertageseinrichtungen von 13 auf 7% in der Zeit von 2006 bis 2018 (vgl. Kap. 3.2.2). Die Rolle der Elterninitiativen thematisiert eine Verbandsvertretung im Gespräch und begründet ihre Einschätzung mit der Etablierung des Gutscheinsystems. Aus ihrer Perspektive ist das Gutscheinsystem inkompatibel mit den Organisationsstrukturen der Elterninitiativen. Sie problematisiert, dass die Managementanforderungen im Gutscheinsystem die ehrenamtlich tätigen und vor allem wechselnden Vorstände der Elterninitiativen überfordern würden. Außerdem hätten das Gutscheinsystem und die damit einhergehende Trägervielfalt einen Einstellungswandel in der Elternschaft begünstigt. Diese betrachte die Kindertagesbetreuung zunehmend nur noch als Dienstleitung, die in Anspruch genommen wird und in die man sich als Eltern nicht unbedingt selbst einbringen möchte.

„Das Kita-Gutscheinsystem, hat sich aber gezeigt, ist nicht das, was Elterninitiativen fördert oder das Entstehen von Elterninitiativen fördert. [...] Also, Neugründungen, die Elterninitiative sein wollten, hatte ich in den letzten zehn Jahren genau eine, glaube ich. [...] weil das [Gutscheinsystem, d.V.] auch eine hohe Professionalisierung bedeutet im wirtschaftlichen Bereich. [...] Und gleichzeitig hat es eben durch das Gutscheinsystem, glaube ich, das ist jetzt nur eine Hypothese, auch in den Köpfen der Eltern eine Veränderung gegeben, dass Kita immer mehr als Dienstleistung [...] angesehen wird und nicht mehr als dieses Kooperative ‚Wir machen das zusammen‘ oder ‚Wir als Eltern wollen irgendwie die Pädagogik gestalten‘, sondern es gibt eben schon so ein breites Angebot, es gibt ja viele Träger, wo man sich dann nicht mehr verpflichten muss, einmal die Woche zu kochen und die Kita zu putzen. [...] Und ich glaube, dass das Kita-Gutscheinsystem auch wirklich eine größere Management- oder Steuerungsfunktion erwartet, als unter Umständen von einem regelmäßig wechselnden Vereinsvorstand geleistet werden kann.“

Interview Verband

4.2.2.2 Motivationen für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung

Die Entscheidung, in die Kindertagesbetreuung einzusteigen, wird in den Interviews ganz unterschiedlich begründet. Die Motivationen, die die Befragten nennen, sind ideeller Natur, aus der Not heraus geboren oder fußen auf betriebswirtschaftlichen Überlegungen.

Zu den ideellen Gründen lässt sich die Absicht zählen, mit dem eigenen Träger eine im Vergleich zu bestehenden Einrichtungen qualitativ höherwertige Kinderbetreuung anzubieten. Sie wird gleichermaßen von etablierten als auch neuen Trägern ge-

teilt. So hebt eine der interviewten Verbandsvertretungen hervor, dass viele Neugründende, die sich dem Verband anschließen, genau diese Intention mit ihrem Trägerengagement verbinden.

„Also, ich habe [...] den Eindruck, zumindest bei denen, die jetzt bei uns auch aktiv sind, dass sie in ihren Lebenstraum investieren, weil das sie ja auch oft aus ihrer eigenen Überzeugung aufgemacht haben: ‚Ich möchte es besser machen als die Kita, bei der ich vorher war.‘ Und: ‚Bei mir sollen es die Kinder so haben.‘ Und: ‚So möchte ich das.‘ Das nehme ich als Motivation der meisten Träger wahr.“

Interview Verband

Die Kindertagesbetreuung qualitativ zu verbessern, war und ist auch die Absicht eines etablierten Trägers. Im Gespräch erläutert die Trägervertretung, wie sich der Träger für die Umsetzung seines Vorhabens mit weiteren Anbietern der Kindertagesbetreuung zusammenschloss. Der auf diese Weise gegründete Trägerverbund wollte erreichen, dass sich die Kommune finanziell an der Aufgabe der Kindertagesbetreuung beteiligt.

„[...] verschiedene kleinere Träger [haben sich] zusammengeschlossen [...]. Und der Sinn dieses Zusammenschlusses war einmal, die Kitas und die Standards zu qualifizieren, zu verbessern, und dafür brauchte man Geld, und als Zusammenschluss hat man dann erreicht, dass die Stadt [...] sich zum ersten Mal zuverlässig auch an den Kosten beteiligt hat [...].“

Interview Etablierter Träger

Eine Trägervertretung, die im Zuge der Ausbaudynamiken neu gründete, führt eine persönliche Notsituation als ausschlaggebend für ihre Entscheidung an. Sie berichtet davon, dass sie einen Kindergartenplatz für das eigene Kind benötigte. Als die Suche jedoch erfolglos verlief, entschloss sie sich dazu, selbst eine Betreuungseinrichtung zu eröffnen. Da sie die Betreuung von Kindern unter drei Jahren aus einer bindungspsychologischen Perspektive für nicht sinnvoll erachtete, umfasste ihr Betreuungsangebot zunächst ausschließlich Kindergartenplätze. Zunehmend hätten jedoch die Eltern von unter Dreijährigen die Problematik der Vereinbarkeit von Beruf und Familie an sie herangetragen, weshalb sie ihr Betreuungsangebot mit der Zeit auf den U3-Bereich ausweitete.

„Weil ich schwanger war mit meinem zweiten Kind, und ich habe einen Kindergarten für meinen Sohn gesucht. [...] Und dann habe ich mir gesagt, ich war so genervt, dass ich dann irgendwie im Café bei meiner Freundin saß und hab‘ gesagt: ‚Ich mache das jetzt einfach selber‘ [...] Also, ich wollte eigentlich überhaupt nicht Krippe machen, weil ich der Meinung bin, dass Kinder schon auch die Zeit brauchen mit ihren Müttern oder ihren Vätern. [...] Und ja, einfach die Entscheidung, dass ich eine kleine Krippe aufmachen wollte, kam da her, weil die Leute mir einfach weisgemacht haben, dass es heute nicht mehr möglich ist, dass es heute nicht möglich ist, also das geht ja nicht wegen der beruflichen Situation der Menschen, dass die Kinder, bis sie drei sind, einfach bei ihrer Mutter oder bei ihrem Vater sein können.“

Interview Neuer Träger

Betriebswirtschaftliche Gründe für den Einstieg in die (Regel-)Betreuung von Kindern nennen die Vertretungen des Unternehmens für Sozialberatung sowie des

Sportvereins. Ihre Überlegungen zielen im Wesentlichen darauf, den Erhalt der eigenen Organisation zu sichern. So stieg das Unternehmen für betriebliche Sozialberatung, das zunächst nur eine betriebsnahe Kindertagesbetreuung organisierte, in die Regelbetreuung ein, da angesichts der steigenden Betreuungskapazitäten im Rahmen des U3-Ausbaus die an sie gerichteten Anfragen von Arbeitgebern zurückgingen. Der Sportverein fürchtete wiederum aufgrund der Einführung des schulischen Ganztags in Region B (vgl. Kap. 4.2.1.2), seine jüngeren Mitglieder zu verlieren. Der Einstieg in die Kindertagesbetreuung stellt sich vor diesem Hintergrund als eine Strategie des Vereins dar, den Anschluss an die Jugend zu gewährleisten.

„[...] [die] Regelbetreuung nimmt zu, weil, durch den Ausbau der Kinderbetreuung generell, ja, ist ja die Versorgung besser. Das merken wir auch. Und damit geht auch das Engagement der Firmen grundsätzlich zurück, muss man auch klar sagen.“

Interview Neuer Träger

„Als dann in [Region B, d.V.] verpflichtend der Ganztage eingeführt wurde [...] 2010 fing die Entwicklung an [...] Und unser Grundtenor war eigentlich, der Ganztage kommt in Region B, flächendeckend. Und die Kinder kommen nicht mehr zu uns, dann müssen wir zu den Kindern. Also: ‚Verein überleg Dir, was machst Du‘.“

Interview Neuer Träger

4.2.2.3 Die Wahl der Rechtsform

Die KJH-Statistik belegt für die Jahre von 2006 bis 2018 ein deutliches Wachstum an Betreuungsplätzen, die von privat-nichtgemeinnützigen Trägern angeboten werden (vgl. Kap. 3.2.2). Die zunehmende Neugründung von Trägern in diesem Segment beschreibt eine der befragten Verbandsvertretungen als eine Generationenfrage.¹⁹ Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen bei der Beratung von Neugründenden beschreibt sie, dass vor allem die Jüngeren unter den Neugründenden eine nichtgemeinnützige Ausrichtung ihres Trägers favorisierten. Dies führt sie im Wesentlichen auf zwei Gründe zurück: Zum einen würden viele jüngere Neugründende Gemeinnützigkeit als unzeitgemäß wahrnehmen. Zum anderen schreibt die Verbandsvertretung insbesondere jüngeren Neugründenden ein wirtschaftliches Kalkül zu, wenn sie thematisiert, dass diese Akteure mit Blick in die Zukunft die Absicht verfolgten, den eigenen Träger gewinnbringend zu verkaufen.

„[...] also, ich nehme schon wahr, dass Menschen in der Generation 40 Jahre und/oder jünger eher nicht auf den Gedanken kommen, klassisch einen Verein oder eine gemeinnützige GmbH zu gründen, sondern viel eher unterwegs sind in der Idee: ‚Wir nehmen eine Rechtsform, wie sie heute auch üblich ist.‘ [...] Weil allein schon der Begriff Gemeinnützigkeit in den Augen vieler von denen antiquiert klingt. [...] Und, und

¹⁹ Zu berücksichtigen gilt, dass die Befragten nicht immer trennscharf zwischen der Rechtsform eines bzw. ihres Trägers und dessen (gemeinnütziger) Ausrichtung unterscheiden. Häufig werden beide Aspekte miteinander vermischt. In einigen der folgenden Zitatausschnitte werden daher die Rechtsform sowie die mögliche Gemeinnützigkeit eines Trägers im Verbund miteinander betrachtet.

ich glaube, das ist nicht zu unterschätzen, da habe ich auch einen Moment dafür gebraucht, bis ich es geschnackelt habe, weil sie von der Idee, ja, nicht getrieben, aber sie haben die Idee oder die Fantasie im Kopf, dass sie irgendwann das, was sie gegründet haben, veräußern könnten.“

Interview Verband

Eine Trägervertretung, die sich zur Gründung eines privatgewerblichen Trägers entschlossen hat, problematisiert die Vorbehalte, auf die Träger ihres Segments regelmäßig treffen würden. Sie berichtet, dass den privatgewerblichen Trägern aufgrund ihrer fehlenden Gemeinnützigkeit häufig Gewinnerzielungsabsichten unterstellt würden. Diesem Vorwurf stellt die Trägervertretung jedoch den Hinweis auf die Investitionen gegenüber, die die privatgewerblichen Träger häufig tätigten, um ihr Engagement zu verwirklichen. Zudem hebt sie die persönliche Haftung hervor, mit der die Träger für ihr Vorhaben einstehen. So sicherten die Banken die getätigten Kredite über das private Vermögen der Neugründenden ab. Angesichts des persönlichen Haftungsrisikos hat die Vertretung des privatgewerblichen Trägers kein Verständnis für den Vorwurf der Gewinnorientierung.

„[...] andere haben das schon auch erzählt, dass man in dem Moment, wo man nicht gemeinnützig ist, direkt als kommerziell gilt. [...] Und das ist natürlich ja schon ein Unterschied. Wir haben ja auch, also persönlich Geld investiert. Und am Ende ist es zwar eine GmbH, aber die Banken sichern es natürlich immer privat ab. [...] Also, da läuft eigentlich nichts, ohne dass am Ende irgendwo das privat besichert wird. Und insofern steht man dann da unter den ganzen Vereinen und denkt sich so: Ja, aber wenn es danebengeht, dann bin ich dran. Ich fühle mich gerade nicht so kommerziell und – dass ich da den großen Reibach mache.“

Interview Neuer Träger

Eine weitere Verbands- sowie eine Trägervertretung werten die Rechtsform als Ausdruck eines spezifischen Trägerselbstverständnisses. Beide Interviewte kontrastieren im Rahmen ihrer Ausführungen die Strukturen eines Vereins mit denen einer GmbH. Ihre Einschätzungen zu den beiden Rechtsformen könnten dabei nicht gegensätzlicher ausfallen. Wie die Trägervertretung im ersten Zitat erklärt, entschied sie sich zur Gründung eines gemeinnützigen Vereins aufgrund der Verpflichtung, finanzielle Überschüsse in den eigenen Träger zu reinvestieren. Der gemeinnützige Verein steht für die Trägervertretung somit stellvertretend für einen nachhaltigen Umgang mit finanziellen Überschüssen. Privatgewerbliche Träger assoziiert sie demgegenüber mit persönlichen Gewinnerzielungsabsichten, von denen sie sich ausdrücklich distanziert. Dagegen sieht die Verbandsvertretung ein verantwortungsvolles und nachhaltiges Wirtschaften vor allem bei privatgewerblichen Trägern gewährleistet.

„Und weil ich keine GmbH aufmachen wollte. [...] Und weil es mir ja nicht darum geht, Profit zu machen. Also, bei uns gibt es ja diese Vorstände, also diesen Vorstand, den wir haben, und man darf ja, man darf nichts anhäufen an Kohle. Genau. Sondern muss das halt immer umschichten und dem Verein quasi was Gutes tun usw. usf. Und die Idee fand ich halt auch einfach sehr romantisch.“

Interview Neuer Träger

I: „Also, gibt’s da bestimmte Gründe, warum man sich am Ende dann doch für eine

GmbH entscheidet statt für einen Verein oder irgendwie?“

IP2: „Ich sehe das so, dass es auch was mit dem unternehmerischen Selbstverständnis zu tun hat. Also, ganz bewusst als Sozialunternehmer zu agieren, das heißt ja auch, dass man mit einer unternehmerischen Verantwortung da rangeht, dass man halt eben nicht, also ein Verein, ne, theoretisch ist das jedem Verein, und ich kenne das von vielen Sportvereinen, ne: ‚Oh, hat jetzt irgendwie nicht funktioniert‘ oder ‚Wir wollen hier Sachen machen, die wir gerade nicht finanziert haben, dann muss halt, da gibt’s eine Umlage auf die Vereinsmitglieder [...]‘. Und, das ist ja so ein bisschen das Gegenteil von wirtschaftlichem Handeln, also, bei wirtschaftlichem Handeln sehe ich in allererster Linie eine wirtschaftliche Verantwortung, mit Geld nachhaltig umzugehen. Und das steckt für viele ja auch hinter der Rechtsform.“

Interview Verband

Dass sich Trägerstrukturen über Ausgründungen ausdifferenzieren können, verdeutlicht das Beispiel des Sportvereins. Aus seinen Vereinsstrukturen heraus gründete er eine gGmbH, in deren Verantwortungsbereich die Kindertagesbetreuung sowie die schulische Ganztagsbetreuung fallen. Als Grund hierfür verweist die Trägervertretung im Interview zum einen auf die wachsende Bedeutung, die der Kinderbetreuung im Angebotsspektrum des Sportvereins zugekommen sei. Zum anderen führt sie die Ausgründung auf gestaltungsrechtliche sowie wirtschaftliche Aspekte zurück. Mit Blick auf das Finanzmanagement zielte die Ausgründung darauf, die Haushalte des Sportvereins und des Jugendhilfebereichs (Schul- und Kindertagesbetreuung) voneinander zu trennen. Aus einer gestaltungsrechtlichen Perspektive begünstigte die Gründung der gGmbH ferner schnellere Entscheidungswege. Im Verein müssten dagegen alle relevanten Sachverhalte und Entscheidungen im Rahmen einer Vorstandssitzung erst diskutiert und abgestimmt werden.

„Da das Geschäft, sage ich jetzt mal, oder der Betrieb doch so umfangreich wurde, haben wir vor vier Jahren eine gemeinnützige GmbH gegründet, weil wir die Vereinsinteressen oder -belange nicht mit den Jugendhilfebelangen so verquicken wollten. [...] Oder bestimmte Entscheidungswege mussten so schnell sein, dass ich mich als Geschäftsführer mit meinem anderen Geschäftsführer unterhalten kann: ‚Ja, wir bewerben uns auf die neue Schule.‘ Oder, wenn es pädagogische Themen gewesen waren, [...]: ‚Ja, wir machen Kita Plus in der [...] -Straße, weil, und so, und besetzen das personell so‘, und müssen dafür nicht dauernd eine beschlussfähige Vorstandssitzung einberufen. So, das heißt also, schnelles Agieren und die Haushalte auseinanderdividieren, sodass wir Klarheit haben [...].“

Interview Neuer Träger

Die Entscheidung für oder gegen eine gemeinnützige Ausrichtung des Trägers kann in einem direkten Zusammenhang mit den Bedingungen für die Eröffnung von Kindertageseinrichtungen stehen, auf die Träger in Ländern und Kommunen jeweils treffen. Dies verdeutlicht das Interview, das mit der Trägervertretung des Unternehmens für Sozialberatung geführt wurde. Standortgebunden weist das Unternehmen gemeinnützige oder nichtgemeinnützige Träger in der Rechtsform der GmbH auf, womit deutlich wird, dass Trägerstrukturen an Eindeutigkeit verlieren können. Wie die Trägervertretung schildert, habe der Mutterkonzern zum Teil gemeinnützige Tochtergesellschaften gegründet, um mit seinem Kindertagesbetreuungsangebot Zugang zu solchen Bundesländern und Standorten zu erhalten, die eine Gemeinnützigkeit des Trägers voraussetzen. Ausdrücklich unterstreicht sie, dass das

Unternehmen bei dieser Strategie transparent vorgeht, da alle Beteiligten über die Ausrichtung des Mutterkonzerns und seiner Tochtergesellschaften informiert seien.

„Man darf ja nicht in allen Bundesländern auftreten als GmbH, wenn man Kitas betreibt. Und so haben wir natürlich auch Tochterfirmen, die dann eben eine gemeinnützige GmbH sind. Jetzt zum Beispiel für [...], da darf ich nur als gGmbH auftreten, und in [...] auch. In [Region B, d.V.] und [...] darf ich aber als GmbH auftreten. [...] das machen wir immer ganz transparent und sagen auch: ‚Der Mutterkonzern ist eine GmbH, und die Tochterfirmen bieten das Geschäft an‘.“

Interview Neuer Träger

Die beiden etablierten Träger im Sample der Region B haben ihre Rechtsform aufgrund der Einführung des Gutscheinsystems verändert. Wie im Falle Region A (vgl. Kap. 4.1.24.1.2.2) zeigt sich damit auch für die Untersuchungsregion Region B, dass etablierte Träger zum Teil mit einer Umwandlung ihrer Rechtsform auf kommunalpolitische Maßnahmen reagieren. Solche Umwandlungen erweisen sich insbesondere dann als interessant, wenn sie dazu führen, dass die betreffenden Träger in der KJH-Statistik einer neuen Kategorie zugeordnet werden. Dies trifft auch auf die beiden Träger der Region B zu. Verschiebungen in Trägerlandschaften rühren demzufolge nicht allein von tatsächlichen Neugründungen her, sondern sind zumindest partiell auch von Umwandlungen der Rechtsform beeinflusst, die bereits langjährig existierende Träger vollziehen.

Die Vertretung eines der beiden etablierten Träger führt die vorgenommene Umwandlung der Rechtsform unter anderem auf betriebswirtschaftliche Gründe zurück. Sie erklärt, dass der Träger mit seinen ursprünglichen Strukturen im Gutscheinsystem nicht mehr konkurrenzfähig gewesen wäre. Die Umwandlung zur gemeinnützig ausgerichteten GmbH bildete daher die Gelegenheit, eine tiefgreifende Restrukturierung sowie betriebswirtschaftliche Ausrichtung des Trägers einzuleiten. In ihrem Rahmen wurde den Einrichtungen durch eine dezentralisierte Budgetverwaltung mehr Autonomie zugewiesen. Dies habe – wie die Trägervertretung bilanziert – das wirtschaftliche Handeln in den Kindertageseinrichtungen vor Ort optimiert und dem Träger auf diese Weise einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt ermöglicht.

I: Wissen Sie, wann sich dann dieser Wandel zu einer gGmbH vollzogen hat?

IP: Natürlich. [...] Es gab verschiedene Gründe. Der wichtigste war wohl, dass damals in [Region B, d.V.] ein neues Finanzierungssystem eingeführt wurde, das sogenannte Gutscheinsystem. Das heißt, es wurde ab da verlangt, dass alle Träger, alle Kita-Träger sich nur aus den Gutscheinen finanzieren. [...] Es war deutlich, dass wir aus verschiedenen Gründen im Gutscheinsystem nicht hätten überleben können. [...] aber wir haben auch durch die GmbH-Struktur es geschafft sozusagen, uns selbst innerlich, intern, betriebswirtschaftlich neu aufzustellen und tatsächlich sozusagen mit der Idee, die schwarze Null muss in jeder Kita erreicht werden, es erreicht, dass zum Beispiel bei uns die Kitas selber steuern, je nach Kinderzahl und wie viele Kinder, ihren Personaleinsatz und ihre Personaleinstellung und so weiter steuern können.“

Interview Etablierter Träger

4.2.2.4 Alleinstellungsmerkmale von Trägern

Neue Träger scheinen nicht zwangsweise über ein besonderes Trägerprofil zu verfügen. Eine Neugründerin ist sich beispielsweise anfangs unsicher über jene Merkmale, mit denen sich ihr eigener Träger von anderen Anbietern der Kindertagesbetreuung unterscheidet. Den zunächst formulierten Anspruch, eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung anzubieten, relativiert die Gründerin im Interview als Spezifikum des eigenen Trägers und bringt demgegenüber die Hoffnung zum Ausdruck, dass dieses Anliegen auch die weiteren Träger im Feld teilen. Vor diesem Hintergrund thematisiert sie dann die wirtschaftliche Ausrichtung ihres Trägers als besonderes Merkmal. Sie verweist darauf, dass die betriebswirtschaftliche Perspektive im Rahmen ihrer Arbeit einen nachgeordneten Stellenwert einnehmen würde. Dass es ihr als Trägerin möglich ist, Wirtschaftlichkeitsaspekte zu vernachlässigen, führt sie zum Teil auf ihre persönliche Finanzlage zurück, die sie als vergleichsweise günstig beschreibt.

„Das weiß ich, das kann ich gar nicht so sagen, ich hoffe ja. Also, was heißt, oder, nee, ich hoffe nicht, ich hoffe, dass alle das so versuchen, so gut zu machen, wie sie können. Und vielleicht ist mir der finanzielle Aspekt nicht so ganz wichtig. Aber das ist halt vielleicht auch einfach, vielleicht liegt es auch an meiner allgemeinen finanziellen Situation, die von Grund auf schon besser ist als die von anderen Leuten. Vielleicht liegt es auch daran.“

Interview Neuer Träger

Ähnlich wie die vorangehend zitierte Neugründerin grenzt sich auch die Vertretung eines etablierten Trägers über die wirtschaftliche Ausrichtung ihres Trägers von weiteren Anbietern der Kindertagesbetreuung ab. Ihren eigenen Träger charakterisiert die Vertretung als Non-Profit-Organisation. Abschließend betont sie zudem einen inhaltlichen Unterschied zu anderen Trägern, indem sie auf die religionspädagogische Profilierung ihres Trägers verweist.

„Also, das hatte ich ja schon gesagt, ne, da unterscheiden wir uns a) dass wir wirtschaftlich keinen Überschuss erwirtschaften wollen, sondern mit dem Geld auskommen wollen. Wir unterscheiden uns im Inhaltlichen über die Religionspädagogik [...]“

Interview Etablierter Träger

Eine der befragten Verbandsvertretungen beschreibt ein spezifisches Trägerselbstverständnis als besonderes Kennzeichen der vorwiegend neuen Träger, die dem Verband angeschlossen sind. Dieses Selbstverständnis ist den Ausführungen der Verbandsvertretung zufolge der Transparenz verpflichtet und manifestiert sich in Trägerstrukturen, innerhalb derer Zuständigkeiten eindeutig benannt sind. Letzteres mache die Trägerarbeit insbesondere auch für Außenstehende nachvollziehbar. Für die Herstellung transparenter Strukturen weist die Verbandsvertretung dem eigentlichen Gründenden des Trägers eine Schlüsselfunktion zu. Die Gründenden sollten jeweils den Träger persönlich leiten und nach außen als Ansprechpartnerin bzw. -partner vertreten.

„Also, in allererster Linie natürlich das Selbstverständnis derer, die hier sind, ne? Also, ich spreche in der Regel von, also, abwechselnd von freien sozialunternehmerischen

Trägern und freien inhabergeführten Trägern, was in 99% der Fälle auch irgendwie hinkommt. Also, wie gesagt, wenn mal ein Verein dabei ist, dann ist es in der Regel dennoch so, dass es dann irgendwie ein oder zwei zentrale Ansprechpartner gibt. Und das ist uns auch wichtig, das ist das, wo ich immer behaupte, das ist das, was so die Qualität dieser Art von Träger ausmacht, dass ich da reale Menschen habe, die ich zur Verantwortung ziehen kann. [...] und [...] sich Verantwortung irgendwo in Organisationen [...] also wenn da [...] in der Kita [B, d.V.] irgendwas nicht gut läuft, dann kann ich [zur Inhaberin bzw. zum Inhaber, d.V.] gehen und sagen: ‚Da ist ein Kind, das wird nicht gesehen‘ und ‚Das ist Deine Kita!‘ und ‚Was ist da los?‘. Das kann ich nicht, wenn da irgendwie so ein anonymes Geflecht von ‚Wen müsste ich jetzt eigentlich ansprechen?‘.“

Interview Verband

Dass es den neuen Trägern im Vergleich zu den etablierten Anbietern etwas besser gelingt, flexibel auf Herausforderungen zu reagieren, ist der Eindruck der Behördenvertreterinnen und -vertreter. Diese Flexibilität führen die Befragten auf Unterschiede in den Organisationsstrukturen und -kulturen („unternehmerisches Denken“) von neuen und etablierten Trägern zurück. Von einer Verallgemeinerung ihrer Aussage distanzieren sich die Interviewten allerdings. Sie merken an, dass zum einen nicht alle der neuen Träger über die thematisierte Flexibilität verfügten. Zum anderen verweisen sie darauf, dass auch einige der etablierten Träger mit dem U3-Ausbau Reformprozesse eingeleitet hätten und auf diese Weise ihr organisationales Handeln optimieren konnten.

„Also, ich glaube schon, dass es so, da muss man auch sehr stark differenzieren. Es gibt die klassischen Träger, wie ich das vorhin gesagt habe, die plötzlich in so einen Innovationsbereich kommen, sie gucken sich alte Strukturen an, gehen dann in diese Strukturbedingungen hinein und wollen die bewusst verändern, dann sind sie oft genauso schnell, wie irgendein eigenständiger Unternehmer. Aber es gibt eben auch die Träger, die ältere Organisationsstrukturen haben, die nicht so flexibel sind [...], wo man schon merkt, wenn es um eine schnelle, pragmatische Realisierung geht, dauert es länger. Und da, glaube ich, sind die Neueren manchmal einen Tick flexibler, weil sie, wenn sie dieses unternehmerische Denken mitbringen, einfach anders mit Schwierigkeiten umgehen, also offensiver vielleicht. Und da nehme ich schon einen Unterschied wahr. Das gibt aber längst nicht für alle Neugründer so.“

Interview Kommune

Die Vertretung eines neuen Trägers erachtet dessen Personalpolitik als zentrales Unterscheidungskriterium im Vergleich mit weiteren Anbietern in der Kindertagesbetreuung. Als besonders hebt sie die Freiräume hervor, die der Träger den Mitarbeitenden unter anderem im Bereich der Fort- und Weiterbildung, bei einem zusätzlichen Engagement in spezifischen Bereichen oder auch mit Blick auf berufliche Auszeiten gewährt. Die Trägervertretung skizziert eine Personalpolitik, die die Mitarbeitenden gleichermaßen mit ihren beruflichen wie auch persönlichen Interessen und Bedarfen wahrzunehmen und zu unterstützen sucht. Aus Sicht der Trägervertretung steigert dieser personalpolitische Ansatz die Attraktivität des Trägers als Arbeitgeber. Zur Untermauerung ihrer Argumentation verweist sie auf eine geringe Fluktuation auf der Ebene der Führungskräfte – sowohl beim Träger als auch in den Kindertageseinrichtungen.

„Also, und dann kann man eben überlegen, ne, und auch wir können das überlegen: ‚Welche Fortbildung möchte ich machen?‘, ‚Wo möchte ich mich engagieren?‘ oder ‚Möchte ich mal eine Weiterbildung machen?‘, ‚Möchte ich ein Sabbatical machen?‘. Also, es ist sehr breit gefächert, ja. Und auch jetzt unsere Fachberatung oder ich, also dass wir auch dann so, ja, auch Fortbildungen machen oder uns mit Dingen beschäftigen, die nicht unbedingt was damit zu tun haben, mit dem, was wir sonst so machen. [...] Und das unterstützen wir sehr [...] Ich glaube schon, das macht uns besonders, auch attraktiv, ja. Wir haben gerade im Führungskräftebereich viele, die sehr lange bei uns bleiben, also Einrichtungsleitungen oder Mitarbeiter in der Verwaltung auch, die bleiben sehr lange da, weil sie eben auch diese Chancen so sehen.“

Interview Neuer Träger

Eine weitere Vertretung eines neuen Trägers führt gleich mehrere Merkmale an, aufgrund derer sich der eigene von weiteren Kita-Trägern unterscheidet. Auch diese Trägervertretung rekurriert zunächst auf den Bereich Personalpolitik. Eine niedrige Fluktuation unter den Mitarbeitenden in den Kindertageseinrichtungen begründet sie mit dem wertschätzenden Umgang des Trägers mit seinen Angestellten. Daran anschließend hebt sie die Lebensweltorientierung des Trägers als besonders hervor, indem sie auf seine lokale Vernetzung verweist. Diese habe sich über Jahre entwickelt und bewirkt, dass der Träger zum Interviewzeitpunkt als eine Institution im Stadtteil anerkannt sei.²⁰ Mit dem Hinweis auf den Schwerpunkt Bewegung in der Betreuungsarbeit thematisiert die Trägervertretung ferner einen pädagogischen Ansatz des Trägers als ein Alleinstellungsmerkmal.

„Das Allererste, was mir einfällt, ist, dass wir tatsächlich die Menschen, die mit den Kindern arbeiten, so wertschätzen – wir haben eine unglaublich niedrige Fluktuation bei den Menschen, die mit den Kindern arbeiten [...]. Das Nächste ist, ich sage tatsächlich, wir im Stadtteil bekannt sind, uns wird auch als Träger vertraut. Und das ist eben über Jahrzehnte gewachsen, das merkt man immer wieder. [...] Und das Thema Bewegung erschließt sich einfach.“

Interview neuer Träger

4.2.3 Die Einbindung neuer Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe

Für gewöhnlich werden die für die Kinder- und Jugendhilfe relevanten Sachverhalte im Kinder- und Jugendhilfeausschuss verhandelt. Dies trifft auch auf die Kindertagesbetreuung als der Kinder- und Jugendhilfe zugehörige Leistung zu. Mit Blick auf den Kinder- und Jugendhilfeausschuss in Region B verweist eine Verbandsvertretung im Interview allerdings darauf, dass dieses klassische Kooperationsgremium für den Bereich der Kindertagesbetreuung an Bedeutung verloren habe. Der Grund dafür sei die Einführung des Gutscheinsystems. Die Verbandsvertretung erklärt,

²⁰ Zu berücksichtigen gilt, dass der Träger sein Angebot unter spezifischen Bedingungen realisiert, die sich als relevant für den Zugang zu seinen Bildungs- und Betreuungsangeboten erweisen. So beschreibt die Trägervertretung den Stadtteil, in dem der Träger mit seinen Angeboten verortet ist, als depriviert (überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote sowie hohe Anteile an Alleinerziehenden und Menschen mit Migrationshintergrund).

dass die Träger seit der Etablierung dieses Systems ihre Einrichtungen und Betreuungsplätze eigenständig planen und schaffen, d.h. unabhängig vom steuernden Einfluss der Kommunalbehörde. Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss sei ausschließlich für solche Kindertagesbetreuungssysteme relevant, die auf der Grundlage einer zentralisierten Bedarfsplanung (im Zitat „Jugendhilfeplanung“) mithilfe dieses Gremiums über die Entstehung neuer Einrichtungen sowie die Vergabe von Trägerschaften entscheiden würden.

„[...] in [Region B, d.V.] hat weder der bezirkliche noch der Landesjugendhilfeausschuss irgendeine Bedeutung für den Kita-Ausbau – null, nada. Das System ist komplett anders konstruiert. In Gemeinden, Kommunen, Städten, in denen wir eine klassische Jugendhilfeplanung über Jugendhilfeausschüsse und Bezirkspolitik haben, werden Entscheidungen ‚Wo soll welche Einrichtung in welcher Größe in welcher Trägerschaft entstehen?‘ verhandelt. In [Region B, d.V.] haben wir ein komplett anderes System. Die Stadt hat Jugendhilfeplanung mit der Implementierung des [...] Gut-scheinsystems aufgegeben, komplett aufgegeben.“

Interview Verband

Zwar hat in Region B der Kinder- und Jugendhilfeausschuss für die Kindertagesbetreuung an Bedeutung verloren, zugleich wurde jedoch mit der Einführung des Gut-scheinsystems ein neues Kooperationsgremium etabliert. Die Behördenvertreterinnen und -vertreter bezeichnen eine speziell gebildete Kommission als das zentrale Gremium für den Kita-Bereich. In der Kommission werden alle für die Kindertagesbetreuung relevanten Sachverhalte beraten und entschieden. Die Träger sind in der Kommission mittelbar über Verbände vertreten, denen sie angeschlossen sind. Mit Blick auf die neuen Träger kann das Gremium insofern als paritätisch bezeichnet werden, als in ihm – neben den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege – auch zwei weitere Verbände einen Sitz haben, die während der Ausbaudynamiken vor allem für neue Träger zu einer Anlaufstelle wurden. Als besonderes und zugleich herausforderndes Merkmal der Kommission heben die Behördenvertretungen im folgenden Zitatausschnitt das Einstimmigkeitsprinzip hervor. So müssen in der Kommission alle Entscheidungen einvernehmlich von den vertretenen Parteien (Verbände und Kommune) verabschiedet werden.

„Aber ganz entscheidend für die Träger ist ja die [Kommission, d.V.] Kita. Dort spielt die Musik, was die Kindertagesbetreuung betrifft. Und da ist der [Verband B, d.V.] seit vier Jahren ungefähr auch Mitglied mit seinen Einrichtungen. Und die [Kommission, d.V.] fasst Beschlüsse einstimmig, was nicht ganz so einfach ist immer. Das heißt, dort haben die volles Mitspracherecht – wenn sie entsprechend organisiert sind, was hier der Fall ist. Eine relativ große Gruppe, sind auch schon mittlerweile 50 Kitas. Und bei [Verband C, d.V.] [...] finden sich ja diese sogenannten neuen Träger ja auch wieder. Insofern sind sie beteiligt. [...] Wir haben ein kooperatives System.“

Interview Kommune

Im Jahr 2018 erarbeitete die Kommission einen Rahmenvertrag. Mit dem Vertrag einigten sich die Verbände und die Kommunalbehörde gemeinsam auf die Finanzierung, die Standards und die Leistungen der Kindertagesbetreuung in Region B. Konkret gibt der Rahmenvertrag die Bildungsziele der Kindertagesbetreuung vor,

regelt Aspekte der Qualitätsentwicklung,²¹ steckt die Rahmenbedingungen für die fachliche Arbeit ab und klärt Fragen der personellen und sächlichen Ausstattung. Aus der Kommission heraus bilden sich zudem Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen der Kindertagesbetreuung. Sie bereiten im Wesentlichen die Beschlüsse der Kommission vor. Auch in den Arbeitsgruppen sind gleichermaßen die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und weitere Verbände vertreten.²²

Die interviewten Verbandsvertretungen bewerten die Kommission insbesondere aufgrund des geltenden Einstimmigkeitsprinzips positiv. Unabhängig voneinander beschreiben zwei Verbandsvertretungen, dass aus dem Einstimmigkeitsprinzip eine enge Kooperation zwischen allen Verbänden und der Kommunalbehörde resultiere. In diesem Sinne begünstigt dieses Prinzip, dass die beteiligten Akteure ihre widerstreitenden Interessenlagen überwinden und im Dialog miteinander gemeinsame Positionierungen für die Weiterentwicklung des Kindertagesbetreuungssystems erarbeiten.

„[...] dass es in [Region B, d.V.] schon eine Kultur gibt auch seitens der Sozialbehörde und auch der Verbände, sich gegenseitig immer wieder die Zusammenarbeit einzufordern, egal, welche Themengebiete das betrifft. Also, es ist schon deutlich, dass es ein Miteinander geben muss, weil sonst geht's nicht, irgendwann würde es sonst in der [Kommission, d.V.] ja abgelehnt, und dann hat man nichts davon. Das bedingt auch, dass es so einen recht ausführlichen Dialog gibt.“

Interview Verband

„[...] einmal im Monat [sitzen wir, d.V.] in der [Kommission, d.V.] zusammen und denken. Und da wir dort zur Einstimmigkeit verpflichtet sind, denken wir auch ungewöhnlich konstruktiv miteinander, finde ich, ich mache das ja seit vielen Jahren. Es ist so ein Gremium, das mich sehr beeindruckt, wo ich selbst drin sitze. Es sind ja widerstreitendste Interessen. Es ist ja nicht so, dass [Verband B, d.V.] und der [Verband D, d.V.] per se immer einer Meinung wären. So, aber wir müssen einstimmig am Ende was entwickeln. Und das ist schon, das gelingt uns gut, finde ich.“

Interview Verband

Einer der beiden weiteren Verbände, die in der Kommission vertreten sind, hat sich im Zuge der Ausbaudynamiken neu gegründet. In diesem Verband sind überwiegend privatgewerbliche Träger organisiert. Die Gründung dieses Verbands führen die Verbandsvertretungen im Interview unter anderem auf Hürden für die privatgewerblichen Anbieter zurück, wenn diese sich einem der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege anschließen wollen. Neben den Zugangshürden machen die Befragten für die Verbandsgründung außerdem ideelle Gründe geltend. So möchten sie mit dem Verband ein spezifisches Selbstverständnis der privatgewerblichen Träger als „Sozialunternehmer“ zum Ausdruck bringen.

21 Hierzu gehört u.a. das in Kapitel 4.2.1.1 angesprochene Prüfverfahren für Kindertageseinrichtungen, das ebenfalls gemeinsam von den Verbänden und der Kommunalbehörde erarbeitet wurde.

22 Beispielsweise wurde das in Kapitel 4.2.1.1 thematisierte Prüfverfahren für Träger und ihre Kindertageseinrichtungen in einer Unterarbeitsgruppe der entsprechenden Kommission erarbeitet.

„Ich glaube, in der Anfangszeit war das wirklich gar nicht möglich, ne, irgendwie bei den anderen unterzukommen. [...] also, irgendwie möchte man ja auch einen Verband haben, wo man sozusagen die eigene Identität wiederfindet und [...] wo man halt irgendwie ein zu Hause hat als Sozialunternehmer.“

Interview Verband

Die Vertretung eines Spitzenverbandes der Freien Wohlfahrtspflege erläutert im Interview, dass eine Verbandsmitgliedschaft für die privatgewerblichen Anbieter aufgrund ihrer fehlenden Gemeinnützigkeit nicht möglich sei. Wie sich zeigt, hat der Verband jedoch einen Weg gefunden, dem Wachstum des privatgewerblichen Trägersegments Rechnung zu tragen: Er hat eine Tochtergesellschaft gegründet, deren Angebot sich primär an die privatgewerblichen Träger richtet. Diese kaufen das Angebot der Tochtergesellschaft jedoch nur punktuell und nach singulären Bedarfen als externe Dienstleistung ein. Eine Mitgliedschaft im Verband ist dazu nicht notwendig. Inhaltlich sind die Angebote für die Verbandsmitglieder und die privatgewerblichen Träger nahezu identisch. Im Bereich der Interessensvertretung bestehen jedoch Unterschiede zwischen beiden Akteursgruppen. So haben ausschließlich Verbandsmitglieder ein Anrecht darauf, ihre jeweils spezifischen Interessen in den Verband einzubringen und auf diese Weise Einfluss zu nehmen auf dessen inhaltliche Ausrichtung. Die privatgewerblichen Träger sind von einem solchen Anrecht ausgeschlossen, womit sie vom Verband vor allem die Rolle des Klienten zugewiesen bekommen.

„Wir betreuen dort [in der Tochtergesellschaft, d.V.] im Moment 47 Träger, die aus verschiedenen Gründen, vor allen Dingen aber, weil sie gewerbliche Rechtsformen haben, nicht Mitglied [...] sein können [...] und die bekommen bei uns ein vergleichbares Angebot wie eine [...] Mitgliedsorganisation mit zwei kleinen, aber entscheidenden Unterschieden [...]. Es ist ein Tick teurer [...]. Und [...], dass sie eben nicht Einfluss auf die Geschicke des [Verbandes, d.V.] nehmen können, das kann ein Mitglied ja sehr wohl im Rahmen der Mitgliederversammlung oder auch, indem es sonst seine Interessen einbringt. [...] sie haben nicht die Möglichkeit, die sozialpolitische Richtung des [Verbandes, d.V.] zu beeinflussen.“

Interview Verband

In der Kommission sind die Träger – hierauf wurde weiter oben bereits hingewiesen – mittelbar über Verbände vertreten, denen sie angeschlossen sind. Angesichts dieses Stellvertreterprinzips heben die Behördenvertreterinnen und -vertreter einen hohen Grad der verbandlichen Organisation unter den Kita-Trägern in Region B hervor. Unter Rückgriff auf statistische Daten, die die Behörde zum Verbandsanschluss der Träger erhebt, beziffern die Interviewten den Anteil der verbandlich organisierten Träger in Region B auf rund 90%. Dass insbesondere die neueren Träger in der Kindertagesbetreuung seltener Anschluss an einen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege suchten und stattdessen häufiger einem der weiteren Verbände in Region B beitreten würden, beschreiben sie in diesem Zusammenhang als aktuellen Trend. Mit Blick auf die KJH-Statistik erweist sich dieser Trend insofern als interessant, als er nicht erfasst bzw. abgebildet wird. So erhebt die KJH-Statistik lediglich den Anschluss eines Trägers an einen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Weitere Verbände werden von der Statistik hingegen nicht berücksichtigt. Trifft der von den Behördenvertretungen für Region B

beschriebene Trend auch auf andere Regionen zu, so ist davon auszugehen, dass die verbandliche Organisation der neuen Träger auf Grundlage der KJH-Statistik systematisch unterschätzt wird.

„[...] ich habe die 2017er-Zahlen gerade, da sind das 10,1% noch, die nicht organisiert sind. [...] Man kann aber eine Tendenz ablesen [...]. Also, welche Bereiche zunehmend sind, die Verbände, wo eben Privatgewerbliche hingehen, wo kleine Elterninitiativen hingehen, und nicht die klassischen gemeinnützigen Träger. Zum Beispiel [Träger B, d.V.], neu hier in [Region B, d.V.], relativ neu noch, hat zugenommen. Der Paritätische nimmt zu, und [Verband B, d.V.] nimmt zu. Während die klassischen Wohlfahrtsverbände, Deutsches Rotes Kreuz, AWO, die konfessionell gebundenen Verbände wie DW und Caritas sind eher stabil, der Marktanteil eher zurückgeht, da wird das eher weniger, aber stabil in der absoluten Zahl.“

Interview Kommune

Dass in Region B ein vergleichsweise hoher Anteil der Kita-Träger verbandlich organisiert ist, kann aller Wahrscheinlichkeit nach darauf zurückgeführt werden, dass die Verbände frühzeitig in Gründungsprozesse eingebunden werden. Dies wird im Gespräch mit den Behördenvertretungen deutlich. Sie erklären, dass sie Neugründenden bereits zu Beginn ihres Vorhabens nahelegen, sich verbandlichen Anschluss zu suchen. Wie sich zeigt, betrachten die Interviewten den Anschluss an einen Verband als ein Instrument der Qualitätskontrolle und -entwicklung, da er Neugründenden eine externe Sicht auf ihr Trägerprojekt ermöglicht.

„Und in diesem Beratungsprozess spielt es eine große, eine sehr große Rolle, vor allen Dingen vor dem Hintergrund der Qualitätsentwicklung, dass die eine externe Sicht sich einholen. Und dazu gehört auch der Verband. Und deshalb drängen wir eigentlich, wir können es zwar nicht erzwingen, dass jemand sich verbandlich organisiert, aber wir drängen relativ massiv da drauf, dass sie das tun.“

Interview Kommune

4.2.4 Zwischenfazit

Im Hinblick auf die Ausbaudynamik in Region B zeigte sich, dass die Trägerfreiheit und das Trägerrisiko zwei Seiten einer Medaille bilden und zu den zentralen Gründungsbedingungen für Träger gehören. Unter Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen können Kita-Betreiber im Rahmen der Trägerfreiheit ihre Betreuungsangebote eigenständig und ohne einen steuernden Einfluss der Behörde planen und schaffen. Im Gegenzug tragen sie für ihre Vorhaben die volle betriebswirtschaftliche Verantwortung (Trägerrisiko). Die Trägerfreiheit und das Trägerrisiko sind wesentliche Bestandteile des sogenannten Kita-Gutscheinsystems. Dieses neue Finanzierungs- und Steuerungsmodell des Kindertagesbetreuungssystems wurde im Jahr 2003 eingeführt und hat im Zeitraum bis 2018 eine Vielzahl von bereits bestehenden Trägern sowie auch Neugründenden dazu animiert, sich an den Ausbaudynamiken zu beteiligen. Die bereits etablierten Träger waren zum Teil vorher schon in anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe tätig. Unter den Neugründenden finden sich sowohl fachfremde Personen als auch solche mit pädagogischen Kenntnissen. Als strittig stellt sich in den Interviews dar, inwiefern auch ausländische Unternehmen am U3-Ausbau beteiligt waren.

Die beschriebenen Entwicklungen werden von den Interviewten kontrovers wahrgenommen: Aus der Sicht einiger Befragter haben die Trägerfreiheit und der damit einhergehende quantitative Ausbau der Kindertagesbetreuung aufgrund der zunehmenden Konkurrenz zwischen den Trägern eine qualitative Weiterentwicklung der Betreuung begünstigt. Andere problematisieren dagegen das Unterlaufen von Fachstandards und die Etablierung von Trägern mit ausschließlichen Gewinnerzielungsabsichten im Gutscheinsystem.

Deutliche Hinweise finden sich darauf, dass das Trägerrisiko im Zusammenhang mit der subjektorientierten Zuweisung der öffentlichen Fördermittel eine generelle betriebswirtschaftliche Ausrichtung unter den Trägern begünstigt hat – unabhängig davon, ob es sich um neue oder etablierte Träger handelt. Insbesondere für Kinder, deren Gutscheine einen geringen Betreuungsumfang ausweisen, kann das finanzielle Interesse der Träger zu einer Hürde beim Zugang zu einem Betreuungsplatz werden. So thematisieren einige Interviewte, dass vor allem anhand des genehmigten Betreuungsumfangs über die Aufnahme eines Kindes in die Einrichtung entschieden werde.

Wie in der Untersuchungsregion Region A erwiesen sich auch in Region B die Motive der Träger für eine Beteiligung am U3-Ausbau als vielfältig; z.B. zählen dazu persönliche Notlagen, das Streben nach Existenzsicherung des Trägers sowie die Absicht, eine qualitativ höherwertigere Kindertagesbetreuung anzubieten als bereits existierende Einrichtungen. Als Gründe für die Wahl einer spezifischen Rechtsform sind vor allem der Wunsch nach Realisierung eines bestimmten Trägerselbstverständnisses, gestaltungsrechtliche Aspekte oder betriebswirtschaftliche Überlegungen anzutreffen. Die Alleinstellungsmerkmale der Träger liegen in den Bereichen der finanziellen Ausrichtung (z.B. als Non-Profit-Organisation), der Konzeption, Sozialraumorientierung, Personalpolitik, Transparenz und Flexibilität.

In ihrem Zusammenspiel liefern diese Kategorien weniger ein kohärentes Bild der (neuen) Träger, sondern verweisen eher auf ihre Vielschichtigkeit. Die Existenzsicherung der eigenen Organisation war beispielsweise sowohl für einen Träger, der sich zunächst im weiteren Feld der Kinder- und Jugendhilfe engagierte, als auch für ein privatgewerbliches Unternehmen der ausschlaggebende Grund dafür, in die (reguläre) Kindertagesbetreuung einzusteigen. Ein etablierter sowie ein neuer Träger teilen sich die Motivation, im Vergleich zu bestehenden Angeboten eine qualitativ höherwertigere Kindertagesbetreuung anbieten zu wollen. Gleichmaßen werten ein gemeinnütziger eingetragener Verein wie auch privatgewerbliche Träger ihre jeweils spezifische Rechtsform als Ausdruck eines besonderen Trägerselbstverständnisses, das auf einem verantwortungsvollen und nachhaltigen Umgang mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen fußt. Nicht zuletzt scheinen Trägerstrukturen durch die Ausgründung von Tochtergesellschaften an Eindeutigkeit zu verlieren – zum Beispiel dann, wenn privatgewerbliche Träger gemeinnützige Tochtergesellschaften gründen, um Zugang zu Kindertagesbetreuungssystemen in Bundesländern zu erhalten, in denen Betriebskostenzuschüsse an eine gemeinnützige Ausrichtung des Trägers gebunden sind.

Als spezifisch für die Untersuchungsregion B scheint im Datenmaterial ein besonderes Selbstverständnis der neuen privatgewerblichen, aber auch privatgemeinnützigen Träger auf, befördert durch einen neu gegründeten Verband. Die Verbandsvertretungen verwenden im Interview dafür den Begriff des sozialen Unternehmertums. Sie verweisen auf den Anspruch der in ihrem Verband organisierten Träger, mittels transparenter und nachhaltiger Trägerstrukturen eine qualitätsvolle Kindertagesbetreuung zu gestalten.

Neben einem neuen Finanzierungs- und Steuerungsansatz wurden mit dem Kita-Gutscheinsystem eigenständige und von der Kinder- und Jugendhilfe unabhängige Kooperationsstrukturen zwischen den freien Trägern und der Behörde geschaffen. Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss hat zugunsten eines neu etablierten „kooperativen Gesamtsystems“ an Relevanz verloren. Kernstück dieses kooperativen Systems bildet die speziell für diesen Zweck eingerichtete Kommission. An ihr partizipieren gleichberechtigt neben der Behörde und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege auch die weiteren Verbände der Region B. Letztere wurden während der Ausbauphase zu einer besonderen Anlaufstelle für neue Träger, da sie vor allem auch dem privatgewerblichen Trägersegment einen verbandlichen Anschluss und verbandliche Interessensvertretung ermöglichen. Das Einstimmigkeitsprinzip, das der Kommission zugrunde liegt, begünstigt dabei, dass die beteiligten Parteien ihre widerstreitenden Interessenslagen überwinden und sich eine gemeinsame Position im Hinblick auf die Weiterentwicklung der örtlichen Kindertagesbetreuung erarbeiten.

4.3 Region C

4.3.1 Kommunale Ausbaudynamiken: Hintergründe und Rahmenbedingungen

Die Hintergründe und Rahmenbedingungen zeichnen ein ambivalentes Bild der Ausbaudynamiken in Region C. Häufig divergieren in den Interviews die Perspektiven der Kommune einerseits und der (neuen) Träger andererseits.

Die Ausgangssituation in Region C unterscheidet sich von derjenigen in den beiden anderen Untersuchungsregionen insofern, als Region C eine deutlich geringere Bevölkerungszahl aufweist als Region A oder Region B. Prozentual betrachtet entspricht die Zunahme an Kindertageseinrichtungen im Zeitraum von 2002 bis 2018 in Region C zwar in etwa jener in Region B (+25%; Region B: +20%). In absoluten Zahlen stehen hinter den Prozentangaben aufgrund der geringeren Einwohnerzahl allerdings deutlich weniger Träger und Einrichtungen.

4.3.1.1 Die Frage der Betreuungsbedarfe

Die KJH-Statistik weist für Region C im Zeitraum von 2006 bis 2018 ein deutliches Einrichtungswachstum im Segment der „anderen Träger“ aus (vgl. Kap. 3.2.3). Im Interview führen die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalbehörde dieses

Wachstum allerdings nicht auf die Schaffung von Plätzen im Elementarbereich zurück. Vielmehr verweisen sie darauf, dass im besagten Zeitraum vor allem neue Hortangebote entstanden sind.

IP1: „Das sind noch keine Kitas, die hier unbedingt angestiegen sind, sondern das sind Horte. [...] Der Anstieg ist auf die Horte zurückzuführen. [...]“

IP3: „Und die Horte sind überwiegend bei den freien Trägern.“

Interview Kommune

Was den U3-Bereich betrifft, so heben die Vertretungen der Kommunalbehörde eine prinzipiell gute Grundversorgung mit Betreuungsplätzen hervor. Sie ist das Erbe der staatlich organisierten und garantierten Kindertagesbetreuung zu Zeiten der DDR. Den Befragten zufolge sind in den Jahren von 2002 bis 2018 zum Teil zwar Betreuungseinrichtungen neu entstanden, und auch Träger hätten sich vereinzelt gegründet. Diese Neueröffnungen und Gründungen seien jedoch nicht mit den Ausbaudynamiken vergleichbar, wie sie in den westdeutschen Bundesländern aufgrund des eingeführten Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz mit vollendetem ersten Lebensjahr erfolgt sind (vgl. hierzu Kap. 1). Bedeutende Veränderungen der Trägerlandschaft in Region C halten die Kommunalvertreterinnen und -vertreter vor allem für die Nachwendezeit fest, als mit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips vermehrt staatliche Betreuungseinrichtungen an freie Träger übergeben wurden. Einen ausgeprägten Mehrbedarf an Betreuungsplätzen im U3-Bereich hat es aus Sicht der Kommunalvertretungen in Region C zu keinem Zeitpunkt gegeben.

IP2: „Wir haben hier auch kein Wachstum im U3-Bereich, weil es bei uns den immer gab. Nicht jetzt wie in Süddeutschland beispielsweise, wo das gleich Aufwuchs erfahren hat, bei uns gab es ja immer Krippen. Von daher ist das mit keinem Gesetz dann plötzlich mehr geworden, nicht wirklich.“

IP3: „[...] Die größeren Veränderungen gab es eben nach der Wende, wo es nur die staatlichen Einrichtungen erst gab, und sich dann freie Träger etabliert haben, wo dann im Rahmen der Subsidiarität dann bereits bestehende Träger oder auch neue Träger einen ganz neuen Zweig in der Kita-Landschaft in [Region C, d.V.] aufgemacht haben. [...]“

I: „Mhm. Ok. Aber es gab sozusagen nie den richtigen Bedarf noch an U3 einfach?“

IP3: „Nee.“

Interview Kommune

Einige der Träger, die ihre Betreuungseinrichtung im Zeitraum zwischen 2002 bis 2018 eröffnet haben²³, schildern, wie sie von der Kommunalbehörde nach der Eröffnung mit der Bitte kontaktiert wurden, Kinder aufzunehmen. Entgegen der vorangehend dargestellten Perspektive der Kommunalvertretungen, die einen Mangel an Betreuungsplätzen in Region C zu keinem Zeitpunkt gegeben sahen, führen die Trägervertretungen die Anfragen der Kommune auf ungedeckte Betreuungsbedarfe in der Region C zurück. Wie die folgenden Zitat Ausschnitte verdeutlichen, bewirkten die vermehrten Anfragen, dass die Träger eine höhere Anzahl an Mädchen und

²³ Die Angebote umfassten meist sowohl eine U3- als auch eine Ü3-Betreuung.

Jungen in Betreuung nahmen, als sie mit ihren Einrichtungskonzepten ursprünglich beabsichtigt hatten.

Eine Trägervertretung erläutert, dass sie ihre Einrichtung zunächst für 58 Kinder ausgelegt hatte. Kurz nach Bezug ihrer Räumlichkeiten sei die Anzahl der tatsächlich betreuten Kinder jedoch aufgrund der vermehrten Anfragen von der Kommune auf fast 80 Mädchen und Jungen gestiegen. Das familienorientierte Konzept, auf dem das Angebot eigentlich fußt, sah die Trägervertretung angesichts dieser Entwicklung gefährdet. In der Folgezeit habe sie deshalb die Anzahl der betreuten Kinder sukzessive auf 74 reduziert.

„Wir sind dann hier gelandet, und ich konnte dieses Haus nach den neuesten Standards für Kindertagesstätten umbauen lassen. [...] war dann hier konzipiert 58 [...]. Und hatten ganz schnell 64, 68, 72, 74, 78, 79, und als es auf die 80 zuing, habe ich einen Cut gesetzt und habe gesagt: ‚Hier läuft irgendwas total verkehrt, mein familienorientiertes Konzept funktioniert nicht mehr.‘ Es ging einfach damit zusammen, in der Stadt gibt’s keine Plätze. [...] Und ich habe dann irgendwann gesagt: ‚Schluss, aus‘, habe reduziert auf 78 wieder, dann auf 76. Und seit vorigem Jahr auf 74. [...] und wir sind damit gut bedient, und dabei bleiben wir.“

Interview neuer Träger

Auch ein anderer neuer Träger thematisiert in einem Interview die Betreuungsbedarfe in Region C. Auf Nachfrage und mit Blick auf ihre Gründungszeit bestätigt die Trägervertretung, dass die Kommune offiziell einen Betreuungsplatzmangel in Region C verneint. Sie berichtet aber, dass sie ab dem Tag ihrer Einrichtungseröffnung ständig neue Anfragen der Kommune erreichten, weitere Kinder aufzunehmen. Als Konsequenz betreute und betreut der Träger ebenfalls mehr Kinder im Rahmen seines Angebots, als ursprünglich geplant war. Diese Situation wertet auch diese Trägervertretung als Hinweis auf einen Betreuungsplatzmangel in Region C.

I: „Weil, ich war gestern bei der Stadt irgendwie und da heißt es, [...] dass es da gar nicht so viel Bedarfe hier in [Region C, d.V.] gibt.“

IP: „Ja, das wurde mir damals auch gesagt [...] Ja, und ab dem Tag, wo ich die Betriebserlaubnis hatte, kriegte ich dann eine E-Mail oder Anrufe nach dem anderen vom Jugendamt, ob ich mal das Kind aufnehme und das Kind aufnehme. Ich sage: ‚Sagen Sie mal, vor vier Wochen haben Sie mir noch gesagt, es ist kein Bedarf.‘ Ich sage: ‚Warum rufen Sie mich jetzt an?‘ Ja, und schon konnte ich zusehen, sage ich mal, ich kriegte mehr Kinder, als ich dann wollte, was so mein Plan war und – ja. So viel dazu.“

Interview Neuer Träger

Eine dritte Trägervertretung erzählt davon, wie nach Einführung des bundesweiten Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz bei Vollendung des ersten Lebensjahres²⁴ zusätzliche Platzkapazitäten in ihrer Betreuungseinrichtung geschaffen wurden. Sie erläutert, dass sie dazu gemeinsam mit der Kommunalbehörde die Räum-

24 Vgl. hierzu Kap. 1.

lichkeiten ihrer Einrichtung begutachtet und nach ungenutzten Quadratmetern gesucht habe, die sich in pädagogische Grundfläche umwidmen ließen, um weitere Kinder aufnehmen zu können. Auffällig an den Ausführungen der Trägervertretung ist, dass sie sich dabei als weitestgehend passiv darstellt, z.B. mit der Formulierung, dass die Platzkapazitäten „hochgefahren wurden“. Dies deutet unter Umständen darauf hin, dass die Trägervertretung wenig Einfluss auf die Frage der Platzverweiterung in ihrer Einrichtung hatte. Wohl vor diesem Hintergrund sowie angesichts des Umstandes, dass die Aufstockung der Betreuungsplätze nicht mit einer tatsächlichen Erweiterung der Räumlichkeiten einherging, bezeichnet die Trägervertretung den Platzausbau in ihrer Einrichtung als „künstlich“.

IP: „Und als der Rechtsanspruch eingeführt wurde vor ein paar Jahren, da haben wir ja auch, sage ich mal, künstlich die Kapazitäten nach oben geschraubt, um dem also gerecht zu werden, sodass ich da damals mit der Fachaufsicht durch meine Kita gelaufen bin: ‚Ach, na hier das kleine Eckchen mit der Bibliothek, das ist doch auch noch mal pädagogische Grundfläche‘, also so, dass man es sich ein bisschen schöneredet hat, die Räume der Kita, um einfach noch mal zehn Kinder mehr aufzunehmen. Ich meine, ich hatte damals in meiner Kita 120 Kapazität. In den letzten vier Jahren bin ich auf 160 hochgefahren worden, ohne dass der Raum sich verändert hat.“

I: „Wenn Sie sagen, Ihre Einrichtung ist hochgefahren worden, von wem wurde die hochgefahren?“

IP: „Von der Fachaufsicht der Stadt.“

Interview Neuer Träger

Während die Trägervertretungen in den vorangehenden Zitaten die vermehrten Anfragen an ihre Einrichtungen auf ungedeckte Betreuungsbedarfe in Region C zurückführen, wird im Interview mit der Kommunalbehörde eine andere Perspektive deutlich. Die Kommunalvertreterinnen und -vertreter bringen die Anzahl der zu betreuenden Kinder mit Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit von Trägern in Zusammenhang. Ausgangspunkt ihrer Erläuterungen bilden wissenschaftliche Erkenntnisse, die den Vertretungen der Kommunalbehörde zufolge belegen würden, dass Träger erst ab einer Größe von mindestens 120 betreuten Kindern kostendeckend arbeiten könnten. Angesichts dieses Befundes und des Betreuungsbedarfs an einem Einrichtungsstandort fordert die Kommunalbehörde beim Gründungsprozess von Trägern eine bestimmte Einrichtungsgröße. Dahinter stehe die Absicht, die Wirtschaftlichkeit des Trägers abzusichern.

IP1: „Wir achten bei den neu zu eröffnenden Einrichtungen eigentlich immer darauf, dass die wirtschaftlich arbeiten können. Und da gibt’s eine Studie von der Uni [...], die hat mal festgestellt vor vielen Jahren, dass eine Kita wirtschaftlich arbeiten kann mit 120 bis 130 Plätzen. Das versuchen wir immer so hinzukriegen. Allerdings bei neu gegründeten Einrichtungen, die jetzt mal auch mit einer völlig neuen Trägerschaft hier beginnen und keine Vorerfahrungen haben, ist es oftmals besser, nicht auf so einem hohen Niveau einzusteigen. Also, wir haben jetzt bei den Neugründungen, da ist von 18 Plätzen bis 130 Plätze ist alles dabei. Wobei diese neuen Träger sind eben auch eher die kleinen Träger, die ein familiäres Angebot schaffen wollen, die sich so vorstellen 30, 40 Plätze reicht doch völlig aus, das ist dann schön kuschelig in so einer Einrichtung, das gefällt auch den Eltern. Dann müssen wir denen aber erklären: ‚Ja, da kann man aber wirtschaftlich und organisatorisch nicht gut arbeiten.‘ [...] Deswegen

achten wir schon drauf, dass, wenn der Bedarf entsprechend da ist, dass dann eben auch größere Einrichtungen gegründet werden.“

Interview Kommune

4.3.1.2 Die Förderung der Trägervielfalt

Wie in Region A erfolgen auch in Region C Einrichtungseröffnungen auf der Grundlage einer Bedarfsplanung. Über den standortbezogenen Bedarf an Betreuungsplätzen hinaus verweisen die Kommunalvertretungen jedoch auch auf ein weiteres Zulassungskriterium. Angesichts des im Landes-Kita-Gesetz verankerten Wahlrechts der Eltern führen sie aus, Trägern auch in Abhängigkeit ihres pädagogischen Konzeptes eine Betriebserlaubnis auszusprechen. Voraussetzung hierfür sei, dass das Konzept des Trägers auf eine hohe Nachfrage in der Elternschaft treffe. Der Zugang zum Kindertagesbetreuungssystem in Region C ist für Träger somit zum einen über die klassische Bedarfsplanung geregelt. Zum anderen ist mit einem besonderen pädagogischen Konzept eine alternative Einstiegsmöglichkeit gegeben.

IP1: „Weil wir sind ja verpflichtet zum Wunsch- und Wahlrecht der Eltern nach dem [Landes-Kita-Gesetz, d.V.], und das beinhaltet ja auch, dass die Eltern unter vielfältigen Angeboten wählen können. Und wenn wir sozusagen neue Einrichtungen brauchen, da gucken wir also einerseits nach dem Standort ‚Wo brauchen wir es?‘, ‚Wo haben wir eine Unterversorgung mit Kita-Plätzen, in welchen Stadtgebieten?‘, und wir gucken aber eben auch nach dem Konzept ‚Welches Konzept wird gebraucht, welches wird gewünscht, wo gibt’s eine hohe Nachfrage?‘.“

Interview Kommune

Die Betriebserlaubnis aufgrund des pädagogischen Konzepts lässt sich als Ansatz und Beitrag zur Förderung der Trägervielfalt lesen. In einem deutlichen Kontrast hierzu stehen allerdings zwei Interviews, in denen die befragten Trägervertretungen davon berichten, dass sie mit ihrer Neugründung auf vehemente Widerstände in der Kommunalbehörde gestoßen sind. Unabhängig voneinander erklären beide Trägervertretungen, dass ihre Neugründungen seitens der Kommune als „Wildwuchs“ und „Unkraut“ bezeichnet worden seien. Beide zitierten Metaphern bringen zum Ausdruck, dass die Kommune die Neugründungen als unkontrollierbar und daher problematisch empfand. Im ersten der folgenden Zitatausschnitte berichtet die Trägervertretung davon, dass der Widerstand gegen ihre Neueröffnung bis in die oberste kommunalpolitische Ebene reichte. Die zweite Trägervertretung erörtert, dass sich die Kommune bereits in der Vergangenheit mit der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips schwergetan und versucht habe, möglichst viele Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft zu halten.

„Die Stadt [...] hat das versucht, mit Händen und Füßen von sich zu weisen, bis hin, dass ich von der höchstrangigen Person in der Stadt [...], das letzte Wort war: ‚Wir brauchen hier keinen Wildwuchs, der sich breitmacht und uns Kinderbetreuung zeigt‘.“

Interview Neuer Träger

„Und als wir dann uns auf den Weg gemacht haben und zur Stadt gegangen sind und gesagt haben, so, also wir haben das vor, wir wollen einen eigenen Kindergarten aufmachen, jetzt sagt uns mal, was wir dafür brauchen, sind wir also alles andere als mit

offenen Armen empfangen worden. Das allererste Gespräch verlief ungefähr so: ‚Na, solche wie Sie hab‘ ich hier ständig, und das ist Unkraut, und das reißen wir aus.‘ Also man hat uns ganz deutlich gemacht, an freien Trägern gibt es kein Interesse. [...] Und während andere Städte [...] das komplett aus städtischer Hand abgegeben haben und gesagt haben, das sollen die freien Träger alles jetzt machen, hat [Region C, d.V.] lange festgehalten an ihren eigenen Pfründen.“

Interview Neuer Träger

4.3.2 Akteure, Strukturen, Ideen: neue Träger im Profil

Dieser Abschnitt stellt die Akteure der beschriebenen Ausbaudynamiken und ihre Motivation für den Einstieg in das Feld der Kindertagesbetreuung dar. Außerdem werden die Organisationsformen der Träger sowie deren Alleinstellungsmerkmale aufgezeigt.

4.3.2.1 Die Akteure und ihre Motivation für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung

Im Kindertagesbetreuungssystem in Region C sind in der Zeit von 2002 bis 2018 ähnliche Akteure wie in den beiden weiteren Untersuchungsregionen aufgetreten. Unter den interviewten Trägervertretungen finden sich

- zwei Erzieherinnen, die sich mit einer Trägerneugründung selbstständig gemacht haben (Gründungen durch Privatpersonen mit pädagogischem Know-how),
- zwei regionale Kinder- und Jugendhilfeträger, die vor ihrem Engagement in der Kindertagesbetreuung bereits in anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe tätig waren (Angebotserweiterung von bereits bestehenden lokalen Kinder- und Jugendhilfeträgern),
- zwei überregionale Kinder- und Jugendhilfeträger (der eine aus dem Westen, der andere aus dem Osten Deutschlands), die ihr originäres Angebotsspektrum um die Kindertagesbetreuung ergänzten und in diesem Zuge in Region C tätig wurden (Angebotserweiterung von bereits bestehenden überregionalen Kinder- und Jugendhilfeträgern), sowie
- ein überregionaler Träger, der zunächst im weiteren Bereich der Wohlfahrtspflege tätig war, in seine Angebotsstrukturen mit der Zeit jedoch die Kindertagesbetreuung integrierte und dabei auch in Region C aktiv wurde (Angebotserweiterung von bereits bestehenden Trägern der Wohlfahrtspflege).

Auch die Gründe, aus denen sich diese Trägerin der Kindertagesbetreuung engagiert haben, ähneln in Region C jenen, die die Befragten in Region A und Region B anführen. In einem Fall entschloss sich die befragte Trägervertretung, gemeinsam mit einer Freundin eine Kindertageseinrichtung zu eröffnen, da Region C zum entsprechenden Zeitpunkt über kein Betreuungsangebot verfügt habe, das ihren pädagogischen Vorstellungen gerecht wurde. Besondere Brisanz besaß diese Problematik, da sowohl die interviewte Trägervertretung als auch ihre Mitgründerin perspektivisch einen Betreuungsplatz für die eigenen Kinder benötigten.

„Also als wir damals angefangen haben, war unsere Motivation, dass die Stadt noch andere Angebote braucht als das, was es damals gab nach 2000. Und wir waren beide junge Mütter und hatten den Eindruck, das, was es so gibt, ist nicht das, was wir für unsere Kinder wollen. Meine Freundin ist Pädagogin, Erwachsenenbildnerin, und ich als Soziologin – ja, wir wollten einfach – also es war wirklich zunächst ein ganz persönliches, individuelles Interesse, für die eigenen Kinder andere Alternativen oder andere Perspektiven haben zu wollen.“

Interview Neuer Träger

Vor einer besonderen Vereinbarkeitsproblematik stand eine Neugründerin nach der Geburt ihres ersten Kindes, da sie bis zu diesem Zeitpunkt in einem Kinderheim gearbeitet hatte und ihre Arbeitszeiten Nachtschichten umfassten. Da auch ihr Mann im Schichtsystem tätig war, benötigte die Familie für das Kind einen Betreuungsplatz über Nacht. Wie die Trägervertretung erklärt, gab es in Region C zu jenem Zeitpunkt jedoch keinen Träger, der ein solches Angebot bereithielt. Aus diesem Grund entschied sie sich dazu, selbst einen Träger zu gründen und eine Einrichtung zu eröffnen, die genau diese Angebotslücke schließen sollte.

„[...] habe im November meinen Sohn bekommen, habe ich Januar wieder arbeiten wollen, und dann habe ich mich halt umorientiert, irgendwo muss ja mein Kind untergebracht werden, und wenn ich im Kinderheim arbeite, muss es nachts betreut werden. Weil mein Mann arbeitet auch im Dreischichtwechsellsystem, und dann kam für mich nur infrage, das muss eine Kita sein, die in der Nacht auch geöffnet hat. Ja, das war natürlich ein Schuss in den Ofen – gab's nicht. [...] Und in einer Mußestunde hatte mein Mann den Fehler gemacht, mir nicht richtig zuzuhören [...] und ich [...] habe gesagt: ‚Jetzt habe ich die Faxen dicke, was hältst Du denn davon, wenn ich eine Kita gründe, die genau das anbietet?‘ Und in Abwesenheit antwortete er: ‚Ja, mach' mal!‘“

Interview Neuer Träger

Aus dem Wunsch heraus, ihr ehrenamtliches Engagement zu verstetigen, gründete eine weitere Trägervertretung einen Verein, der u.a. Nachmittagsbetreuung und Hausaufgabenhilfe für benachteiligte Kinder anbot. Da die Jungen und Mädchen, die das Angebot besuchten, zunehmend auch ihre jüngeren Geschwister mitbrachten, entwickelte sich das eigentlich projekthaft angelegte Vorhaben quasi unbeabsichtigt zu einer offiziellen Kindertagesbetreuung. Ausschlaggebend für die Gründung war nach den Schilderungen der Trägervertretung eine Kontrolle, bei der das Jugendamt untersagte, das Angebot in der ursprünglichen Form fortzuführen. Um ihre Einrichtung aufrechtzuerhalten, blieb der Trägervertretung als einzige Lösung, eine offizielle Betriebslaubnis als Träger in der Kindertagesbetreuung zu beantragen.

„Wir haben angefangen, ich sage mal, nur mit Schulkindern und haben dann Essen, Hausaufgaben, Nachhilfe, Kleiderkammer und Freizeitbeschäftigung. [...] Wir hatten immer das, in Anführungsstrichen ‚Problem‘, [...] dass die Kinder, die wir betreut haben, auch ihre Geschwisterkinder immer mitbrachten – Babys, Kleinkinder, und [...] dann [...] stand [...] das Jugendamt [...] auf der Matte und: ‚[...] das dürfen Sie nicht, Sie dürfen nicht so ein Projekt machen, weil in dem Moment ist das eine Betreuung, die wie eine Kita ist.‘ So. Ja, so kommt man zu einer Kita. [...] Und dann haben sie sich alles angeguckt. ‚Naja, es sieht ja doch aus wie eine Kita‘, ich sage: ‚Naja, es muss

aber keine Kita sein, es soll ja ein Projekt sein eigentlich nur', ja. Naja, jedenfalls führte kein Weg drum herum [...] Also, Antrag Betriebserlaubnis, dieses und jenes [...].“

Interview Neuer Träger

Ähnlich beschreibt auch die Vertretung eines etablierten Trägers, wie das zunächst auf einem Ehrenamt fußende Angebot im Bereich der freien Jugendarbeit von der Nachfrage im Stadtteil überrannt wurde. Angesichts des großen Zuspruchs entschloss sich der Träger dazu, die ehrenamtlichen Strukturen in hauptamtliche zu überführen – auch um auf diese Weise die wachsenden Arbeitsanforderungen im Träger besser bewältigen zu können. Eine Gelegenheit für diese Umwandlung bot sich, als die Kommune eine ihrer eigenen Kindertageseinrichtungen an einen freien Träger übergeben wollte. Wie die interviewte Trägervertretung ausführt, übernahm ihr Träger die Betreuungseinrichtung der Kommune und etablierte auf diese Weise die hauptamtlichen Trägerstrukturen. Die Übernahme ging dabei mit einer Änderung im Tätigkeitsbereich des Trägers einher. Dieser wechselte von der freien Jugendarbeit zur Jugendhilfe und ganz konkret zur Kindertagesbetreuung.

„[...] unser Gründungsdatum [ist Anfang der 1990er-Jahre, d.V.]. Damals allerdings noch tatsächlich als reiner Träger der freien Jugendarbeit. [...] Und das lief damals tatsächlich mit Ehrenamtlichen und freiwilligen Honorarkräften. Und das nahm dann in relativ kurzer Zeit solche Dimensionen an, dass wir einfach – also, natürlich muss ich jetzt sagen, meine Vorgänger, also da hatte ich noch nichts damit zu tun – dann entschieden haben: ‚Wir brauchen mal irgendwie eine hauptamtliche Struktur‘, weil man das mit Ehrenamtlichen und nur ein paar Honorarkräften einfach nicht mehr gestemmt gekriegt hat. Und da hat man sich damals [...] letztlich entschieden, eine Kita von der Stadt [...] zu übernehmen. [...] sodass wir dann [Mitte der 1990er-Jahre, d.V.] die Kita [...] als erste hauptamtliche Einrichtung quasi übernommen haben, sodass wir [...] von der freien Jugendarbeit im Grunde genommen in die Jugendhilfe gewechselt sind und seitdem die Kita betreiben.“

Interview Etablierter Träger

Ein Kinder- und Jugendhilfeträger, der in Region C zunächst vor allem auf die Jugendberufshilfe fokussierte, stieg in das Feld der Kindertagesbetreuung auf Anfrage der Kommune ein. Wie die Trägervertretung im Interview erklärt, habe die Stadt nach einem Nachfolger für die Kindertageseinrichtungen eines anderen Trägers gesucht. In diesem Zusammenhang sei die Kommune direkt an den Träger herangetreten, der dann die Einrichtung übernahm.

„[...] also das frühere Hauptgeschäft des Trägers war eher so das Thema Berufsförderung, Berufsmaßnahmen, AGH's etc., das war so früher unser Hauptarbeitsfeld [...] Und dann gab es [...] einen anderen Träger, der Kindertagesstätten abgegeben hat, und da sind wir eingestiegen und haben damals vier Einrichtungen übernommen. [...] die Stadt hat uns angefragt als Träger [...].“

Interview Neuer Träger

Mit der Übernahme von Kindertageseinrichtungen eines insolventen Trägers trat auch ein überregionaler Anbieter in das Kindertagesbetreuungssystem in Region C ein. Er war zuvor bereits in anderen Bereichen der Wohlfahrtspflege tätig. Mit Blick auf den Übergabeprozess berichtet die Trägervertretung von einem großen Interesse, das auch internationale Anbieter an den Kindertageseinrichtungen gezeigt

hätten. Sie hätten sich gegenüber dem nunmehrigen Träger jedoch nicht im Vergabeverfahren durchsetzen können. Das Interesse der internationalen Konzerne führt die Trägervertretung im folgenden Zitat auf explizite Gewinnerzielungsabsichten zurück, die die aus dem Ausland kommenden Unternehmen verfolgt hätten – ungeachtet ihrer zum Teil gemeinnützigen Ausrichtung. Die Trägervertretung skizziert unterschiedliche Strategien, mit denen die internationalen Träger versuchen würden, Gewinne mit der Kindertagesbetreuung zu erwirtschaften.

„[...] und, ja, dann gab's sozusagen mehrere Angebote von anderen Trägern. Damit hatten wir echt nicht gerechnet, dass das so was Lukratives ist, so einen Träger aufzukaufen. Aber auf einmal kamen aus Frankreich, aus China, überall wollten sie eigentlich uns übernehmen. Letztendlich, ja, sind wir jetzt bei [...] [Träger, d.V.] gelandet – ja. [...] Naja, letztendlich, also was die für eine Rechnung haben – also, ich meine, ich bin jetzt kein Verwaltungsmensch, aber die haben gesagt: ‚Ok, wir machen bei der Stadt so und so eine Verhandlung über die Kita, und wir beantragen‘, sage ich jetzt mal, ‚zehn Erzieher, die schon 50 sind, und die sind in so einer Erfahrungsstufe‘ usw. Dann kriegt man also Gehälter für diese erfahrenen Mitarbeiter, die dann aber sukzessive in Rente gehen, und ich habe auch noch diesen hohen Sockelbetrag verhandelt, stelle junge Menschen ein, die natürlich mit einem Anfängergehalt, und damit habe ich ein super Delta, mit dem ich dann arbeiten kann. Und wenn irgendwas nicht saniert ist, weil die Häuser sind doch alle sehr DDR-Style, also viel kaputt, die stoße ich dann einfach ab, weil Kindeswohlgefährdung etc. Die sind da wie so Heuschrecken, obwohl gemeinnützig, also das ist, sage ich mal, ein System, also so richtig durchschaut habe ich es noch nicht, aber es scheint lukrativ zu sein [...].“

Interview Neuer Träger

Ein überregionaler Kinder- und Jugendhilfeträger etablierte in Region C in einem ersten Schritt ein Angebot im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Diesem folgte in den weiteren Jahren eine Kindertageseinrichtung. Deren Eröffnung beschreibt die Trägervertretung im Interview als eine bewusste Strategie des überregionalen Trägers, sein Angebotsspektrum in Region C gezielt zu erweitern.

„Wir waren ja neu, hatten, wie gesagt, [...] eine zunächst relativ kleine Einrichtung für die Erzieherischen Hilfen aufgemacht so mit dem Schwerpunkt Betreuung Jugendlicher. Und ich hatte damals mit der Geschäftsführung abgestimmt, dass wir uns versuchen wollen breiter aufzustellen und eben auch in das Feld Kindertagesbetreuung einsteigen wollen.“

Interview Neuer Träger

4.3.2.2 Die Wahl der Rechtsform

Das Landes-Kita-Gesetz bindet die finanzielle Förderung der Träger prinzipiell an eine gemeinnützige Ausrichtung. Gewerblichen Trägern ist in Region C – anders als in den beiden weiteren Untersuchungsregionen – somit der Zugang zur Kindertagesbetreuung auf Grundlage der Landesgesetzgebung verwehrt.

Im Gegensatz zu den Untersuchungsregionen Region A und Region B wird in Region C aus den Interviews sehr deutlich, dass sich hier die Träger von Kindertageseinrichtungen derzeit in einem Wandel befinden. So hat die Mehrheit der interviewten Träger in Region C

- eher klassische Trägerstrukturen (z.B. in Form des eingetragenen Vereins) zugunsten von anderen Rechtsformen (z.B. der gGmbH) aufgegeben oder
- aus den klassischen Trägerstrukturen heraus Tochtergesellschaften gegründet bzw.
- denkt zum Interviewzeitpunkt über diesbezügliche Entwicklungen nach.

Dies gilt gleichermaßen für neue wie etablierte Träger. Die Gründe, die sie für eine Umwandlung der Rechtsform oder die Ausgründung einer Tochtergesellschaft thematisieren, stellen sich sehr heterogen dar.

Trägerausgründungen

Die Vertretung eines neuen Trägers gründete zunächst einen Verein. Zum Interviewzeitpunkt ist sie allerdings dabei, die Kindertagesbetreuung aus den Vereinsstrukturen in eine gemeinnützige Tochtergesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) auszugliedern. Sie erläutert, dass sie mit diesem Schritt zum einen die Zukunft des Kindertagesbetreuungsangebots absichern möchte, zum Beispiel für den Fall, wenn sie selbst als tragende Säule des Vereins einmal ausfallen sollte. Die Geschäftsführung der Tochtergesellschaft – und damit der Kindertagesbetreuung – wird ein Nachfolger übernehmen. Dieser möchte jedoch keine Verantwortung für die Angebote des Vereins übernehmen, die über die Kindertagesbetreuung hinausgehen und in den Bereich der erweiterten Jugendarbeit fallen. So ermöglichte zum anderen die Ausgründung der Tochtergesellschaft, die Kindertagesbetreuung in einen eigenständigen und von den weiteren Vereinsangeboten unabhängig zu verwaltenden Handlungsbereich zu überführen.

„Richtig, also eigenständig, ja. [...] Vorher war sie [die Kindertagesbetreuung, d.V.] im Verein. [...] dass sie dann jederzeit weiterarbeiten kann, [...] wenn jetzt was passiert oder ich falle weg, was weiß ich [...]. Ich bin die geschäftsführende Kita-Leiterin der gGmbH, und wenn ich dann, ich sage mal, in ein paar Jahren austrete, wie gesagt, dann ist der neue Kita-Leiter, wie gesagt, fit und aufgebaut und fertig. [...] Und der junge Mann, der sagt: ‚Kita mach‘ ich, aber Verein und was Du noch alles hier auf der Backe hier machst so, kannst Du mich mal gerne haben‘, ja.“

Interview Neuer Träger

Auch ein anderer neuer Träger gründete aus den Vereinsstrukturen heraus eine Tochtergesellschaft in Form einer gemeinnützig ausgerichteten Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH). Im Gespräch benennt die Trägervertretung insbesondere die beschränkte Haftung als Grund dafür, dass man sich im Verein zur Ausgründung der Kindertagesbetreuung entschlossen habe. Sie erläutert, dass den ehrenamtlich arbeitenden Vorständen aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Kindertagesbetreuung innerhalb des Trägers und des damit einhergehenden wachsenden Finanzvolumens das Haftungsrisiko zu groß geworden sei. Im Verein sind die Vorstände qua Rechtsform für die Finanzen verantwortlich. Die Ausgründung der gGmbH bildete in diesem Fall folglich eine Strategie, das finanzielle Risiko für die Vorstände zu minimieren.

„Wir haben eine gGmbH gegründet, weil unser ehrenamtlicher Vorstand nicht mehr Verantwortung haben wollte in dem Maße. Das heißt, wir haben die gGmbH gegründet, und die gGmbH ist hundertprozentige Tochter des Vereins. [...] Wir sind jetzt in

einer Größe von ca. 300 Mitarbeitern hier. [...] das sind dann, ich weiß gar nicht, wie viele Millionen wir haben, ich sage mal neun Millionen oder so was haben wir hier jetzt im Umsatz, ungefähr. Und da kriegen die dann schon mal kalte Füße. Verstehe ich aber auch irgendwo.“

Interview Neuer Träger

Ein überregionaler Träger hat jene Kindertageseinrichtungen, die er in Region C betreibt, in einer Tochtergesellschaft zusammengefasst. Träger der Kindertagesstätten in Region C ist also eine eigenständige gGmbH, während der überregionale Träger ansonsten in der Vereinsform existiert. Dies begründet die Trägervertretung im Interview damit, dass das Personal an den verschiedenen Standorten des Trägers nach unterschiedlichen Lohnsystemen vergütet wird. So orientiert sich ihren Erläuterungen zufolge die Entlohnung des Personals an einigen Standorten an den Vorgaben des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, während das Personal in Region C nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes bezahlt wird.

Die unterschiedliche Entlohnung ergibt sich aus der Entwicklungsgeschichte des Trägers. Zu dieser erläutert die Trägervertretung, dass der überregionale Träger die Kindertageseinrichtungen in Region C von einem Vorgänger übernommen habe. Dieser bezahlte sein Personal nach Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes. Die Umstellung auf eine Entlohnung analog zum Paritätischen Wohlfahrtsverband – wie sie der jetzige Träger an den anderen Standorten verfolgt – wäre für das Personal in Region C mit finanziellen Einbußen verbunden gewesen. Deshalb wurde an der bisherigen Bezahlung festgehalten, insbesondere um zu vermeiden, dass Fachkräfte aus finanziellen Gründen den Träger verlassen könnten. Da es einem Träger prinzipiell nicht möglich ist, sein Personal nach unterschiedlichen Lohnsystemen zu vergüten, bestand die Lösung in der Ausgründung der eigenständigen Tochtergesellschaft. Die Ausgründung ermöglicht es, das Personal in Region C anders zu entlohnen als das Personal an den weiteren Standorten.

„Und unser Träger [...] hat eine Tochter, also eine Tochter [das] sind [wir in Region C, d.V.]. [...] dann hat er auch Pflege, Catering, also, sage ich mal, auf sehr breiten Füßen aufgestellt [...] und man kann innerhalb eines Unternehmens nicht verschiedene Vergütungen vornehmen, sodass wir [...] ausgegliedert worden sind, damit wir nach öffentlichem Dienst bezahlt werden können. Das Gleiche kann er aber nicht für seine Küchen und Pfleger und Kitas [an anderen Standorten, d.V.] umtransferieren, weil da verhandelt er mit Bürgermeister [...] Und da ist zum Beispiel [...] ganz klar definiert, dass die nach dem Paritätischen Tarif zahlen [...]. Und da hätte das sozusagen eine Minimierung unseres Gehaltes bedeutet, und dann wären uns die Erzieher weggegangen, und dann hätten wir das nicht mehr bedienen können, das System. Deswegen diese Ausgliederung [...], Tarif öffentlicher Dienst – so.“

Interview Neuer Träger

Umwandlung der Rechtsform

Die Vertretung eines neuen Trägers wandelte den ursprünglich eingetragenen Verein in eine gemeinnützig ausgerichtete Gesellschaft mit beschränkter Haftung um. Als ausschlaggebend dafür nennt sie insbesondere die Verhandlungen, die sie mit

der Kommune über die Finanzierung ihres Trägers führt.²⁵ Sie problematisiert, dass die Kommune es ablehne, dem Träger finanzielle Ressourcen für die anfallende Verwaltungsarbeit bereitzustellen. Die Kommunalbehörde begründe dies mit den Vereinsstrukturen des Trägers, aus denen sie ableite, dass die Verwaltungsarbeit ehrenamtlich zu erfüllen sei. Dem hält die Trägervertretung jedoch entgegen, dass die administrativen Tätigkeiten aufgrund der Größe des Trägers nicht mehr ehrenamtlich bewältigt werden könnten.

Mit der Umwandlung des Trägers vom Verein in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung möchte die Trägervertretung nach eigener Aussage eine argumentative Grundlage dafür schaffen, dass die Kommune die Verwaltungsarbeit des Trägers zumindest partiell gegenfinanzieren muss. Wie sie hierzu näher ausführt, schreibt das GmbH-Gesetz für eine GmbH eine hauptamtliche Geschäftsführung vor. Mit der Umwandlung in eine gGmbH wurden somit die ehrenamtlichen Verwaltungsstrukturen in eine gesetzlich vorgeschriebene hauptamtliche Geschäftsführung überführt.

„Das zweite ist ein Finanzgrund, dass wir als Verein oft in der Diskussion mit der Stadt standen, dass ja Verwaltung Vereinsmitglieder ehrenamtlich machen können. Wo wir gesagt haben, wie stellen Sie sich das vor? Also es ist letztlich dann doch irgendwann ein Betrieb geworden, es ist nicht mehr einfach nur so eine kleine Kuschelgruppe. Das ist ein Betrieb, da müssen alle Anforderungen erfüllt werden, die ja nicht zuletzt auch die Stadt stellt. Und dafür muss es mindestens eine Person geben, die sich um diese Aufgaben hauptberuflich kümmert. Ja, das sah die Stadt nicht ganz so, weil ist ja Verein. Bei einer GmbH ist es anders. Das GmbH-Gesetz schreibt ganz klar vor, dass es eine Geschäftsführung geben muss. Und vor diesem gesetzlichen Hintergrund haben wir, da sind wir grade dran, wieder mit unserem Anwalt, haben wir natürlich der Stadt gegenüber auch ganz andere Möglichkeiten zu sagen, wir brauchen keinen Geschäftsführer für 60 Stunden, aber einen für 20. Und der muss bezahlt werden. Da könnt ihr nicht weggucken und könnt sagen, ach, das macht der doch so ehrenamtlich nebenbei mit.“

Interview Neuer Träger

Auch ein etablierter Träger spielt mit der Überlegung eines Rechtsformwechsels vom eingetragenen Verein zu einer gGmbH. Dass zu Beginn des Trägerengagements die Rechtsform des Vereins gewählt wurde, führt die Trägervertretung im Interview auf Praktikabilitätsaspekte zurück. Wie sie erklärt, war die Gründung eines Vereins für die Gründungsmitglieder mit vergleichsweise geringen Anforderungen verbunden. Dass man zum Interviewzeitpunkt im Träger jedoch bereits seit mehreren Jahren über die Umwandlung der Rechtsform nachdenkt, hängt laut Trägervertretung mit dem Haftungsrisiko zusammen, dem sich die Vereinsvorstände ausgesetzt sehen (vgl. Interview weiter oben im Abschnitt „Trägerausgründungen“). Als besonders wichtig im Hinblick auf dieses Haftungsrisiko hebt die Trägervertre-

25 In Region C verhandelt jeder Träger bilateral mit der Kommune über die Finanzierung seiner Einrichtungen (vgl. hierzu Kap. 4.3.3).

tung hervor, dass der Träger zur Finanzierung eines Neubaus für die Kindertagesbetreuung einen Kredit in Millionenhöhe aufgenommen habe. Die Umwandlung vom Verein in eine gGmbH würde die Vorstände davor schützen, dass sie mit ihrem Privatvermögen für den Träger und dessen Kredit haften müssten.

„Ist am einfachsten zu gründen. Ja, kann man ganz klar sagen, der Verein ist gegründet worden, weil ich einen Verein gründen kann, indem sieben Leute sich zusammensetzen und sich eine Satzung geben. Wir sind eigentlich jetzt schon seit gefühlt drei oder vier Jahren in der Diskussion, dass wir uns in eine gGmbH umwandeln, einfach, weil eine Kapitalgesellschaft hat da so zwei, drei organisatorische und vor allen haftungstechnische Vorteile. Man darf immer nicht vergessen, bei dem eingetragenen Verein haftet im Zweifelsfalle, zumindest bei fahrlässigen, grob fahrlässigen Handlungen, nee, bei fahrlässigen kommt es ein bisschen drauf an, da muss es bewertet werden, bei grob fahrlässigen und vorsätzlichen in jedem Fall, haftet im Zweifelsfall der Vorstand, der ehrenamtliche Vorstand mit seinem Privatvermögen. Und da rettet sie im Zweifelsfalle auch nicht die, die wir natürlich haben, die Organhaftpflichtversicherung. So, und eine GmbH als Kapitalgesellschaft haftet dann eben mit ihrem Eigenkapital. Und das ist natürlich einfach ein Schutz, und wir wollen das schon ganz gerne machen, gerade jetzt, wenn wir jetzt hier eine Kita bauen und da sieben Millionen Kredit aufnehmen. Das überfordert dann die privaten Strukturen. Das werden wir jetzt aber so schnell nicht hinkriegen, aber das wird sicherlich irgendwann mal kommen.“

Interview Etablierter Träger

4.3.2.3 Alleinstellungsmerkmale neuer Träger

Nach Besonderheiten neuer Träger befragt, äußern sich die Vertreterinnen der Kommunalbehörde kritisch. Sie problematisieren, dass viele der potenziellen Neugründenden die Anforderungen, die sie als Kita-Träger zu erfüllen haben, vernachlässigten bzw. unterschätzten und demgegenüber die Kindertagesbetreuung primär als ein „Geschäftsmodell“ verstünden. Implizit betrachten sie somit ein primär wirtschaftliches Interesse, das viele der Neugründenden mit der Eröffnung einer Kindertageseinrichtung verfolgen würden, als problematisch. Diese Einschätzung ist insofern interessant, als auf Grundlage des Landes-Kita-Gesetzes Träger von Kindertageseinrichtungen gemeinnützig ausgerichtet sein müssen. Die von den Vertreterinnen der Kommunalbehörde thematisierten Gewinnerzielungsabsichten von Neugründenden stehen also hierzu im Kontrast. Bezüglich der Anforderungen, welche die Neugründenden häufig vernachlässigen würden, verweisen die Kommunalvertretungen darauf, dass ein Großteil der potenziellen Neugründenden den Bildungsauftrag unterschätze, den Kindertageseinrichtungen über die reine Betreuung von Kindern hinaus zu erfüllen haben. Außerdem würden die gesetzlichen Vorgaben unterbewertet, die für Kita-Träger bindend seien. Auch darüber, was es bedeutet, vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels überhaupt Personal für die eigene Betreuungseinrichtung zu finden, haben viele Neugründende aus Sicht der Kommunalvertretungen falsche Vorstellungen.

IP1: „Naja, so wie ich das wahrnehme, bei mir melden sich ja die neuen potenziellen Träger als Erstes, da sind schon sehr viele dabei, die, sage ich mal, eine fixe Idee haben, abends oder wann auch immer, sie möchten jetzt eine Kindertagesstätte gründen. Und die das nicht sehen, was da alles dran gehört, also a) die Verantwortung, weil es

ist ja nicht nur die Betreuung von Kindern, sondern auch eine Bildungseinrichtung. Die das rechtlich nicht überblicken, welche Anforderungen auch staatlicherseits an Kitas gestellt werden. Die das finanziell nicht überblicken können. Die denken, das ist ein Geschäftsmodell, da kann ich mich dann selbst als Geschäftsführer einsetzen. Und dann, die das zum Beispiel auch personell nicht abschätzen können, wie schwierig es ist, hier Personal zu finden für Kindertagesstätten usw. Also insofern unterscheiden sich die neuen Träger schon deutlich von den etablierten.“

I: „Aufgrund ihrer Unerfahrenheit sozusagen?“

IP1: „Genau. Und weil sie das auf die leichte Schulter nehmen oftmals.“

Interview Kommune

Die Trägervertretungen heben in den Interviews wiederum unterschiedliche Alleinstellungsmerkmale hervor, aufgrund derer sie sich von anderen Anbietern im Feld abheben würden. Die Vertretung eines neuen Trägers sieht in dessen überschaubarer Größe eine besondere Stärke. Wie sie erklärt, ermögliche die Überschaubarkeit des Trägers eine direkte Kommunikation zwischen allen Beteiligten. Bürokratie würde auf diese Weise abgebaut und ein zielführendes Handeln im Träger gefördert.

„[...] weil ich glaube, dass das bei uns – dass diese kurzen Wege, dass das einfach ein ganz, ganz großes Plus ist. Also ich muss als Leitung nicht zum Träger gehen und sagen, du, das Klettergerüst ist kaputt. Ich greife selber zum Hörer, spreche a) mit dem Hausmeister oder b) mit der Firma, die es gebaut hat. Ich kann die Entscheidung treffen. Lassen wir es reparieren oder kaufen wir neu. Verstehen Sie, das ist alles so klein und überschaubar bei uns. Und das macht es so spannend, macht die Aufgabe auch so reizvoll, und das macht es natürlich irgendwo auch ein Stück effektiv, weil nicht ein Haufen Zeit für zig Abstimmungswege verloren geht.“

Interview Neuer Träger

Auch die Trägervertretung eines überregionalen Anbieters fokussiert mit ihren Ausführungen auf die Organisationsstrukturen des Trägers. Als besonderes Merkmal beschreibt sie die flachen Hierarchien, über die sich der Träger konstituiert. Sie begünstigen aus Sicht der Trägervertretung zum einen eine unmittelbare Kommunikation zwischen den Mitarbeitenden – bis hin zur Geschäftsführung – und fördern zum anderen ein eigeninitiatives und -verantwortetes Handeln der Angestellten. Im Zuge ihrer Erörterungen betrachtet die Trägervertretung die flachen Hierarchien dann allerdings im Hinblick auf die Größe des Trägers. Dabei problematisiert sie, dass das stetige Wachstum des Trägers zunehmend die direkten Kommunikationswege und das eigenverantwortete Handeln erschwere.

„Ja, genau, das wäre so ein Kriterium, [...] wirklich ein hoher Grad der Selbstorganisation auf allen Ebenen. Also, wir müssen sehr wenig Bericht abgeben oder so, klar gibt es mal Treffen, wo man erzählt, was gerade passiert, aber hier wird wirklich davon ausgegangen, dass jeder eigenständig seinen Auftrag erfüllt. Also eigentlich sehr agil für ein Sozialunternehmen. Genau. Selbstorganisation. Damit einhergehend eben flache Hierarchien. Also, wir haben wirklich einen sehr kurzen Draht zur Geschäftsführung, selbst die Einrichtungsleitungen. Wobei man merkt, dass der Träger auch langsam zu groß wird so, das ist halt einfach, kommt, glaube ich, aus der gewachsenen Struktur heraus noch. Was unterscheidet uns noch? Mhm. Fällt mir jetzt eigentlich nichts weiter dazu ein.“

Interview Neuer Träger

Die Vertretung eines etablierten Trägers benennt im Interview die Personalpolitik als besonderes Trägermerkmal. Deutlich wird, dass der Träger im Rahmen seiner Personalpolitik vor allem auf zwei Bereiche fokussiert: zum einen auf die Bereitstellung von Rahmenbedingungen, die das pädagogische Handeln in den Einrichtungen erleichtern sollen, und zum anderen auf monetäre Anreize wie die Bezahlung nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) und eine zusätzliche Krankenversicherung. Da aus Sicht der Trägervertretung finanzielle Anreize allein keine Grundlage für eine tatsächliche Identifikation mit dem Träger bilden, sollen gemeinsame Ausflüge und Team-Tage zudem die Kollegialität unter den Mitarbeitenden sowie insbesondere die Bindung an den Träger fördern.

„Ja, wir haben schon, also wir sind, zum einen bezahlen wir nach TVöD, also schon seit vielen Jahren, ja, also alle Erzieher sind da eingruppiert und entsprechend entlohnt. Das ist natürlich, also da waren wir damals mit ein Vorreiter in [Region C, d.V.]. Ja, das war natürlich toll. Mittlerweile haben, ich glaube alle nachgezogen. Wir haben seit letztem Jahr eine zusätzliche Krankenversicherung für alle Mitarbeiter [...]. Das ist so ein Alleinstellungsmerkmal. Ja, und ansonsten muss man schon gucken, dass es den Mitarbeitern auch gut geht, ja, dass sie auch Spaß haben, dass sie auch entsprechende Infrastruktur auf der Arbeit vorfinden, Arbeitsbedingungen vorfinden, die sie einfach auch wiederkommen lässt oder dableiben lässt, ja. Und dazu gehört eben auch, wie in unserer Kita, dass die also auch mal so unterwegs sind oder mal einen Team-Tag machen, ja, einfach um auch das Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken und die Personen, die wir schon haben, die Mitarbeiter einfach auch zu binden. Nur so funktioniert das. Also da ist das Geld immer das eine, aber ich glaube nicht das Wichtigste. Ich glaube, das Wichtigste ist tatsächlich, dass man sich wohlfühlt auf der Arbeit, mit seinen Kollegen, mit seinem Vorgesetzten, und dass man da gute Bedingungen vorfindet, ja.“

Interview Etablierter Träger

Eine andere Trägervertretung grenzt ihren Träger über ein inhaltliches Unterscheidungskriterium von weiteren Anbietern in der Kindertagesbetreuung ab. Als etwas Besonderes thematisiert sie in diesem Zusammenhang die konzeptionelle Ausrichtung des Angebots. Diese drücke sich bereits in den räumlichen Voraussetzungen der Kindertageseinrichtung aus. So seien die Räume derart gestaltet worden, dass sie das gruppenübergreifende Arbeiten innerhalb der Einrichtung erleichterten. Zum anderen würde die Konzeption von der unmittelbaren Nähe der Einrichtung zu einem Pflegeheim beeinflusst. Im Sinne des intergenerationalen Lernens erfolgt nach Aussage der Trägervertretung ein fast täglicher Austausch zwischen Kindern sowie Seniorinnen und Senioren.

„Ich kann sagen, womit wir neue Mitarbeiter begeistern und motivieren, zu uns zu kommen und andere Träger zu verlassen. Und das sind schon auch die baulichen Voraussetzungen. [...] da stecken so ein paar konzeptionelle Ideen drin, die [...] das Umsetzen eines Öffnungsprozesses über die Gruppe hinaus sehr gut möglich machen. [...] den einen oder anderen [reizt], [...] dass nebenan das Altenpflegeheim ist. [...] das [ist] ganz selbstverständlich [...], dass die Kleinen und die Großen [...] zusammen sind, [...] jeden Tag. Das finden Eltern toll, das finden Mitarbeiter, die wir werben, beim Hospitieren kriegen wir das zurückgemeldet, das finden die einfach richtig gut, und da haben die Lust, sich auch einzusetzen und ihre Ideen zu entwickeln mit den Kindern zusammen.“

Interview Neuer Träger

Während die Trägervertretung im vorigen Zitat eine eher kontinuierliche pädagogische Ausrichtung der Kindertageseinrichtung als Unterscheidungskriterium zu anderen Trägern betont, wird im nächsten Zitat eine spezifische Projektarbeit als Alleinstellungsmerkmal des Trägers thematisiert. Entwickelt wurde diese Projektarbeit bereits vom vorhergehenden Träger. Seit der Übernahme der Kindertageseinrichtungen führt sie wiederum der aktuelle Anbieter fort. Unter Rückgriff auf verschiedene Ansätze zielt das Projekt der Trägervertretung zufolge darauf, Region C in seiner Vielfältigkeit greifbar zu machen. Die Akteure werden im sozialen Nahraum der Kindertageseinrichtungen mithilfe stadtteilbezogener Veranstaltungen zusammengebracht, während über die Kooperation mit zentralen Kulturinstitutionen die kulturelle Teilhabe gefördert wird.

„Also, das haben wir übernommen von unserem alten Träger [...]. [...] das machen wir jetzt [...] im [Region C, d.V.]-Modus. Also sprich, wir haben, ab Januar/Februar laufen ganz viele Projekte, um unsere Stadt. Und da gibt es ganz, in den unterschiedlichsten Bezirken, Wohngebieten dann auch immer so ein Event, wo Eltern eingeladen werden, die ganzen Kooperationspartner, da arbeiten wir ganz eng mit dem Stadtmuseum zusammen, mit [einer kulturellen Einrichtung, d.V.], mit [...] [Orchester, d.V.], also dass wir da einfach ganz facettenreich sind, was unsere Stadt betrifft, ja.“

Interview Neuer Träger

4.3.3 Die Einbindung neuer Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe

Ähnlich wie die kommunale Ausbaudynamik (siehe Kap. 4.3.1) stellt sich auch die Art der Einbindung der (neuen) Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe als ambivalent dar. Deutlich wird, dass einzelne Träger in kommunale Arbeitsgruppen oder klassische Kooperationsgremien der Kinder- und Jugendhilfe eingebunden sind (z.B. Arbeitsgruppen nach §78 SGB VIII). Mehrheitlich legen die Interviews allerdings nahe, dass für die Träger in Region C der verbandliche Anschluss wie auch der Kinder- und Jugendhilfeausschuss eine eher nachgeordnete Bedeutung besitzen. Dies scheint seinen Ursprung im Finanzierungssystem zu haben, das der Kindertagesbetreuung in Region C zugrunde liegt. Es sieht eine bilaterale, d.h. direkte Kommunikation zwischen der Kommunalbehörde und den Trägern vor. Die Interviewten bewerten dieses Vorgehen sehr unterschiedlich.

Grundlage für die finanzielle Förderung von freien Kita-Trägern in Region C bildet das Landes-Kita-Gesetz. Dieses orientiert sich wiederum an den Vorgaben des SGB VIII (§78b–g), das für die Finanzierung von freien Trägern Verhandlungen fest schreibt, die der örtliche Kinder- und Jugendhilfeträger mit jedem Anbieter über dessen Entgelt führt. Im Interview beschreiben die Kommunalvertretungen das Verfahren der örtlichen Entgeltvereinbarungen etwas näher.²⁶ Mit der Zielgruppe,

²⁶ Zum Interviewzeitpunkt haben noch nicht alle Kita-Träger Entgelt-Verhandlungen mit der Kommune geführt, so z.B. auch die beiden interviewten etablierten Träger. Sie positionieren sich im

die ein Träger anspricht, seiner Konzeption oder dem Beschwerdemanagement führen sie beispielgebend einzelne Aspekte an, die im Rahmen der Entgeltverhandlungen berücksichtigt werden. Es wird ersichtlich, dass die Kommunalbehörde bei den Entgeltvereinbarungen über eine gewisse Flexibilität verfügt. Sie hat die Möglichkeit, besondere Leistungsarten höher zu subventionieren und Träger dadurch mit unterschiedlichen finanziellen Ressourcen auszustatten.

IP2: „Da haben wir gezielte Fragen, die abgefragt werden inhaltlicher Art: ‚Welche Zielgruppe habt Ihr?‘, ‚Welche Leistungen bietet Ihr an?‘, ‚Wie ist Eure Konzeption?‘, ‚Habt Ihr ein Beschwerdemanagement?‘, alles was gesetzlich vorgeschrieben ist, muss dargelegt werden [...] muss in guter Qualität uns präsentiert werden. Und erst dann, wenn das so ist, dann gibt’s dafür, genau dafür und nicht für mehr und nicht für weniger, auch das Entgelt, das erforderliche, um das umzusetzen. Ja, es kann auch ein Träger sagen, er hat besondere Vorstellungen und braucht vielleicht noch drei Euro mehr als ein anderer Träger, weil er besondere konzeptionelle Sachen umsetzen will und auch tut, dann ist das die Grundlage zu sagen: ‚Ok, dann kriegt er auch drei Euro mehr als ein anderer Träger.‘ Das sind dann Verhandlungen. Es gibt so eine Leistungs- und Qualitätsvereinbarung und so eine Entgeltvereinbarung. Und damit sind die dann auskömmlich finanziert für das, was sie tun.“

Interview Kommune

Ein Interview mit einem neuen Träger zeigt auf, dass diese finanzielle Flexibilität der Kommunalbehörde bei den Entgeltvereinbarungen die Bildung eines besonderen Profils unter den Trägern fördern kann. Die Trägervertretung erklärt, dass auf Grundlage der Entgeltverhandlungen dem Träger zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt würden, über die er Personal für flexiblere Öffnungszeiten bezahlen kann. Die bessere finanzielle Ausstattung ermöglicht es dem Träger, sein familienorientiertes Profil zu schärfen.

„Von meiner Seite her kann ich sagen ja, das macht Sinn [die Entgeltverhandlungen, d.V]. [...] bei der jetzigen Finanzierung geht es wirklich um einzelne Teile, auch von Leistung und Qualität, wo wir zum Beispiel auch sagen können, wir haben in [...] [Kita, d.V.] familienergänzende Öffnungszeiten. Und damit entwickelt man ja auch eine gewisse Qualität in der Einrichtung, womit ich dann auch in die Verhandlungen gehen kann und sagen kann: ‚Mensch, hier haben wir das familienergänzende Profil, mit den flexiblen Öffnungszeiten‘, und kann da gucken, dass ich mit der Stadt verhandle, dass ich das in Personal auch kriege und umsetzen kann – genau.“

Interview Neuer Träger

Dass die Entgeltverhandlungen nicht nur die Bildung eines besonderen Profils der Träger unterstützen, sondern zugleich ein Konfliktpotenzial bergen können, verdeutlicht ein anderes Interview. In ihm berichtet die Trägervertretung von zum Teil sehr emotional geführten Diskussionen zwischen ihr und der Kommunalbehörde. Zwar hätten sich diese Auseinandersetzungen mit der Zeit versachlicht, aber dass die Trägervertretung eine Klage vor dem Schiedsgericht als letztes Hilfsmittel sieht,

Gespräch zwar zu den Vereinbarungen, da ihre Einschätzungen jedoch nicht auf konkreten Erfahrungswerten beruhen, werden sie an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

die Verhandlungen für sie zu einem positiven Ende zu führen, zeigt, dass die Gespräche nach wie vor von großen Unstimmigkeiten zwischen beiden Parteien geprägt sind.

„Ganz schwierig wird es immer, wenn’s um Finanzen geht. Also wir sind inzwischen so weit, die Finanzdame und ich, dass wir freundlich, höflich miteinander umgehen und uns wechselseitig immer sagen, es ist nichts Persönliches, ich kann auch nicht anders handeln. Und dann sage ich: ‚Ja, das nehme ich zur Kenntnis, aber im Sinne des Kindergartens kann ich das nicht akzeptieren und werde ich dann dagegen Klage einreichen müssen.‘ Worauf sie dann sagt: ‚Ja, ich verstehe Sie, dass Sie so handeln müssen, dann müssen Sie das tun.‘ Also es ist nicht mehr so ein Gezicke. Also am Anfang war das ganz, ganz übel.“

Interview Neuer Träger

Um Konflikten vorzubeugen, die die Entgeltverhandlungen begleiten können, hat die Region C im Lauf der Zeit Fachstandards erlassen, die die Finanzierung für die Träger transparenter gestalten sollen. Notwendig wurde dies der Kommunalbehörde zufolge, weil sich die freien Träger zunehmend über ihre variierende Subventionierung austauschten. Die Fachstandards wurden in themenbezogenen Arbeitsgruppen entwickelt, an denen gleichermaßen Vertretungen der Kommune und der freien Träger teilnahmen. In diesem Sinne können die Fachstandards als Produkt eines Aushandlungsprozesses mit gemeinsamer Konsensfindung betrachtet werden. Wie die Vertretungen der Kommunalbehörde erklären, habe die Teilnahme an den Arbeitsgruppen allen Trägern prinzipiell offengestanden, allerdings sei sie nicht von jedem Träger wahrgenommen worden. Zwar gewährleisteten die Fachstandards eine gewisse Nachvollziehbarkeit der Finanzierungsmodalitäten, aber weil die Kommunalbehörde über die prinzipielle Flexibilität verfügt, Träger mit unterschiedlichen finanziellen Ressourcen auszustatten (siehe oben), bleibt die Finanzierungsfrage für die freien Träger dennoch zumindest partiell eine Unbekannte.

„Die sind zustande gekommen [die Fachstandards, d.V.] im Rahmen dieser Leistungs- und Qualitätsvereinbarung und Entgeltvereinbarung, wo, es wurde ja verhandelt, es ist ein Aushandlungsprozess, das ist richtig, aber natürlich haben die Träger sich untereinander unterhalten: ‚Was hast Du, was habe ich gekriegt? Reicht das aus? Was wird nicht bezahlt?‘ usw. Und da hieß es, wir schaffen einheitliche Grundlagen. Und da haben wir, wir Fachberater mit den Trägern gemeinsam, also sprich Geschäftsführer, Leiterin, Fachberaterin vom Träger auch, ich glaube sechs oder sieben Fachstandards entwickelt. [...] Ja, wir hatten einen Workshop, wir haben uns das ein bisschen aufgeteilt untereinander. Und da haben dann die Träger, wie sie dachten haben sie mitgearbeitet, so lange, bis alle gesagt haben: ‚Das ist es.‘ Und dann haben wir es beschlossen. So.“

Interview Kommune

Mit der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege sowie der Interessengemeinschaft der freien Träger sind in Region C zwei Gremien vorhanden, die für Träger die Interessenvertretung übernehmen. Während in der LIGA ausschließlich Vertreter der Spitzenverbände organisiert sind, haben in der Interessengemeinschaft auch neue Träger einen Sitz. Dies ist insofern relevant, als die in der Interessengemeinschaft vertretenen Träger aus ihrem Kreis heraus einen Stellvertreter für die „Arbeitsgemeinschaft Kita“ nach §78 SGB VIII bestimmen. Als Untergremium des Kinder- und

Jugendhilfeausschusses zielt die „Arbeitsgemeinschaft Kita“ darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen dem örtlichen Kinder- und Jugendhilfeträger sowie den freien Trägern zu fördern. Über den Sitz in der „Arbeitsgemeinschaft Kita“ sind die neuen Träger in Region C somit in systematische Abstimmungsprozesse mit der Kommune eingebunden. Im folgenden Zitat ausschnitt erläutert die Vertretung eines neuen Trägers, der in der Interessengemeinschaft einen Sitz hat, das beschriebene Entsendungsprinzip näher.

„Also wir sind, hier in [Region C, d.V.] bin ich als Vertreter für freie Träger in der Interessengemeinschaft freier Träger, das ist ein Unterausschuss des Unterausschusses der Arbeitsgemeinschaft 78 vom Jugendhilfeausschuss. Und diese Interessengemeinschaft freier Träger entsendet dann Teilnehmer in diese erste Ebene, die auch auf dem Organigramm des Jugendhilfeausschusses zu erkennen ist, in die „Arbeitsgemeinschaft §78“. [...] da sind wir [...] sozusagen entsandt.“

Interview Neuer Träger

Einige der neuen Träger partizipieren an Gremien der Interessenvertretung und sind über diese in den systematischen Austausch mit der Kommunalbehörde eingebunden. Andere Trägervertretungen (neuer wie etablierter Träger) betrachten die organisierte Interessenvertretung als bedeutungslos und begründen ihre Einschätzung mit den Entgeltvereinbarungen. Angesichts der direkten Verhandlungen, die jeder Träger mit der Kommune über seine Finanzierung führt, erklärt die Vertretung eines etablierten Trägers zur verbandlichen Organisation und der damit einhergehenden Interessenvertretung Folgendes:

„Das haben wir uns alles geschenkt. Im Kita-Bereich [...] [kann] ich mit der Kommune schon direkt verhandeln.“

Interview Etablierter Träger

Eine andere Trägervertretung schildert ihren Eindruck, dass der Zusammenhalt unter den freien Trägern in Region C durch die Einführung der Entgeltverhandlungen nachhaltig gestört wurde. Sie berichtet, dass die freien Träger seit den bilateralen Verhandlungen mit der Kommune zunehmend begonnen hätten, ihre eigenen Interessen in den Vordergrund zu stellen. Sie würden versuchen, den Entscheidungsspielraum der Kommunalbehörde bei der Vergabe der finanziellen Mittel (siehe oben) zu ihrem Vorteil zu beeinflussen. Aus Sicht der Trägervertretung schürten die Entgeltverhandlungen somit wesentlich ein Konkurrenzverhalten zwischen den freien Trägern. Sie wertet die Verhandlungen als Instrument, mit dem die organisierte Interessenvertretung der freien Träger auf der kommunalpolitischen Ebene bewusst zerschlagen wurde.

„Na ja, es gibt so eine Arbeitsgruppe [...] der freien Träger. Als es dann aber in die [...] Verhandlungen ging, mauerten die Träger auch so ein bisschen, also weil es dann nicht mehr darum ging, dass alle freien Träger gleichbehandelt werden wollen wie die städtischen Kitas. Da ging's ja dann darum, dass wirklich ganz individuell für jede Kita – also jeder Träger musste, wenn er mehrere Kitas hatte, auch für jede einzelne Kita dann verhandeln. Es ging ja dann darum, ganz individuelle Lösungen zu finden. Und da waren die Träger dann natürlich auch nicht mehr bereit, sich in die Karten gucken zu lassen, also weil jeder dann – und irgendwie haben sie das auch geschickt gemacht, uns dann auch so ein Stückchen auseinanderzutreiben, weil jeder natürlich froh war

um die drei Euro, die er mehr gekriegt hat, weil ganz klar war, wenn ich drei Euro mehr kriege, müssen sie irgendwo anders weggenommen werden. Der Kuchen wird nicht größer.“

Interview Neuer Träger

4.3.4 Zwischenfazit

Die Gründungsbedingungen für Träger in Region C erweisen sich als ambivalent. Häufig kontrastieren die Perspektiven der Kommunalbehörde mit denen der neuen wie etablierten Träger, und zum Teil fallen auch die Darstellungen der befragten Träger sehr unterschiedlich aus. Deutlich wird dies unter anderem an den Fragen nach den bestehenden Bedarfen im Kindertagesbetreuungssystem sowie nach der Trägervielfalt und deren Förderung. Neben offiziellen Reglementierungen und Richtlinien verfügt die Kommunalbehörde zum Teil über individuelle Handlungsspielräume, die einzelne Aspekte des Betreuungssystems für Träger zu einer unbekannteren Größe werden lassen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung der freien Träger. Einerseits gestalten die erlassenen Fachstandards die Finanzierung transparent. Andererseits ermöglicht es die prinzipielle Flexibilität der Kommune in Subventionierungsfragen wiederum, Träger abhängig von ihren Leistungen mit unterschiedlichen Ressourcen auszustatten. Für einige Träger birgt dies die Chance, ein besonderes Profil auszubilden, für andere scheinen hieraus konfliktvolle Verhandlungen über die Finanzierung zu resultieren.

Die neuen Träger bzw. die hinter ihnen stehenden Akteure in Region C sind im Hinblick auf ihre Merkmale und Strukturen ähnlich vielfältig wie in den beiden anderen Untersuchungsregionen. Auch hier handelt es sich um Einzelpersonen sowie um lokale und überregionale Träger der Kinder- und Jugendhilfe bzw. des erweiterten Wohlfahrtsbereichs. Die Motivationen für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung sind ebenfalls sehr heterogen. Es zählen dazu

- eher ideell ausgerichtete Gründe (z.B. das Fehlen eines adäquaten pädagogischen Angebots vor Ort),
- persönliche Notlagen (fehlende Möglichkeit einer Betreuung über Nacht),
- die ursprünglich nicht beabsichtigte Weiterentwicklung eines projektartigen Angebots zur offiziellen Kindertagesbetreuung,
- die Übernahme von Betreuungseinrichtungen eines insolventen Trägers und
- die strategische Angebotserweiterung vor Ort.

Organisationsstrukturen, pädagogische Inhalte oder das Personalmanagement bilden Alleinstellungsmerkmale, die die Träger in den Interviews hervorheben.

Anders als in Region A und Region B scheinen internationale Unternehmen und Bildungskonzerne bisher keinen Zutritt zum Kindertagesbetreuungssystem in Region C gefunden zu haben, auch wenn in den Interviews diesbezügliche Versuche ausländischer Konzerne thematisiert werden. Bemerkenswert erscheint die kritische

Perspektive der Kommunalvertretungen, die insbesondere Neugründenden zuschreiben, mit der Kindertagesbetreuung Gewinnerzielungsabsichten zu verfolgen. So kontrastiert diese Einschätzung mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Trägern im Bundesland – und damit auch in Region C – für ein Engagement in der Kindertagesbetreuung prinzipiell eine gemeinnützige Ausrichtung vorschreiben.

In Region C wird deutlicher als in den beiden anderen Untersuchungsregionen, dass sich Kita-Träger derzeit im Wandel befinden. Die Mehrheit der befragten Träger haben in den letzten zehn bis 15 Jahren eher klassische Trägerstrukturen (z.B. den eingetragenen Verein) aufgegeben und in andere Rechtsformen überführt bzw. ihr Kindertagesbetreuungsangebot in eine Tochtergesellschaft ausgegliedert. Diese Entwicklungen scheinen zumindest partiell mit den Ausbaudynamiken zusammenzuhängen, die in Region C allerdings moderat verlaufen: In dem Maß, in dem Träger wachsen, steigt auch das zu verwaltende Finanzvolumen. Die in Vereinen ehrenamtlich tätigen Vorstände können, sollen und wollen dieses Volumen nicht (mehr) verantworten, bzw. sie sollen z.B. über die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung von dieser Verantwortung entlastet werden.

Bei der Einbindung der Träger (etablierter wie neuer) in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe ergibt sich ein widersprüchliches Bild. Hintergrund sind die Finanzierungsmodalitäten, auf denen das Kindertagesbetreuungssystem in Region C fußt – konkret die bilateralen Verhandlungen zwischen der Kommune und den einzelnen freien Trägern. Einerseits werden in den Interviews partizipativ ausgerichtete Gremien angesprochen, in denen die Kommunalbehörde und ein Teil der freien Träger – neue wie etablierte – gemeinsam über die Gestaltung und Weiterentwicklung des Betreuungssystems beraten. Zum anderen werden diese Kooperationsgremien jedoch nicht von allen Trägern systematisch in Anspruch genommen. Angesichts des Finanzierungssystems erachten einige der befragten Träger eine verbandliche Interessenvertretung gar als obsolet, oder sie erklären, dass die organisierte Interessenvertretung und der Zusammenhalt unter den freien Trägern mit der Einführung der bilateralen Finanzverhandlungen nachhaltig gestört worden seien.

4.4 Fazit und erste Hypothesen

Neben einer knappen Bilanzierung werden im Folgenden forschungsleitende Fragen und Hypothesen abgeleitet, die in den quantitativen Analysen vertieft betrachtet werden.

Regionale Ordnungspolitiken schaffen unterschiedliche Rahmenbedingungen für Trägerneugründungen

Die qualitative Untersuchung verweist auf unterschiedliche Ordnungspolitiken in den betrachteten Regionen, die die Zugangsbedingungen zu lokalen Kita-Märkten und damit die Rahmenbedingungen für Neugründungen von Trägern prägen. Region A verfügt über eine kommunale Bedarfsplanung, die den Zugang zum Betreuungsmarkt reguliert, und ein finanzielles Anreizsystem lässt es für Träger attraktiv

werden, in ihrer Angebotsgestaltung kommunalen Vorgaben zu folgen. Das Gutscheinmodell in Region B steht demgegenüber für mehr Marktorientierung in der Kindertagesbetreuung. Da es keine kommunale Bedarfsplanung gibt, ist der Markteintritt für neue Träger mit geringeren Hürden und größerer Autonomie bei der Angebotsgestaltung, aber auch einem höheren Risiko des Scheiterns verbunden, wenn sie mit ihrem Angebot auf keine entsprechende Nachfrage treffen. Region C bildet gewissermaßen den Gegenpol. Privatgewerbliche Träger sind von vornherein von der Förderung ausgeschlossen, der Zugang neuer Träger wird kommunal gesteuert und eher restriktiv gehandhabt. Unwägbarkeiten und mangelnde Transparenz bei der Zulassung und Förderung stellen eine Hürde für Trägerneugründende dar.

Zugleich verweisen die Ordnungsmodelle auf eine unterschiedliche Positionierung der kommunalen Behörden in den lokalen Kindertagesbetreuungssystemen: In Region B hat die Kommunalbehörde mit der Abschaffung der Bedarfsplanung weitreichende Verantwortlichkeiten an die freien Träger übergeben, und sie konzentriert sich vor allem auf die Aufsichtsführung. In Region A konturiert die kommunale Behörde mittels der Bedarfsplanung und des finanziellen Anreizsystems die Ausbaudynamiken und die entstehende Trägerlandschaft unter kommunalpolitischer Prämisse. In Region C kann der kommunalen Behörde insofern eine exponierte Stellung zugewiesen werden, als ihr auf Grundlage der individuellen Handlungsspielräume, über die sie verfügt, im Extremfall die alleinige Entscheidungshoheit zukommt.

Die Ergebnisse der qualitativen Studie zeigen, dass diese Ordnungspolitiken den Ausbau der verschiedenen Trägersegmente unterschiedlich begünstigt haben. Während Region A mit ihren differenzierten Förderinstrumenten Anknüpfungspunkte für verschiedene Trägergruppen zu bieten scheint, kamen in Region B nicht alle Träger gleichermaßen gut mit den Anforderungen des Gutscheinmodells zurecht. Die komplizierten Förder- und Abrechnungssysteme haben den bürokratischen Aufwand erhöht und erfordern ein gewisses Maß an betriebswirtschaftlichem Verständnis und Kalkül für eine nachhaltige Existenzsicherung. Elterninitiativen scheinen die „Verlierer“ dieser Neuordnung zu sein. Das System in Region C mit seinen informell geprägten Mechanismen und Kommunikationskanälen ist insgesamt mehr auf Kontinuität denn auf Veränderung hin orientiert.

Ausgehend von der Hypothese des Einflusses regionaler Ordnungspolitiken auf Trägerentwicklungen wird anhand der quantitativen Daten zu prüfen sein, wie sich die Erfahrungen der Träger jeweils unterscheiden: Welche Herausforderungen und welche Unterstützung erleben unterschiedliche Trägergruppen bei ihrer Neugründung und Etablierung als Kita-Träger? Wie bewerten sie Rahmenbedingungen und die Zusammenarbeit mit und in der Kommune? Entwickeln sie verschiedene „Überlebensstrategien“?

Bei den Organisationsformen der Träger bestätigt sich ein hoher Grad der Ausdifferenzierung. Mit herkömmlichen Zuschreibungen von Merkmalen

zu bestimmten Trägersektoren lässt sich zudem die Vielfalt der individuellen Handlungsorientierungen nur unzureichend beschreiben.

In der qualitativen Studie wurde ein breites Spektrum neuer Träger aufgefächert. Die Bandbreite reicht von Einzelpersonen, die sich selbstständig gemacht haben, über Personenzusammenschlüsse bis hin zu international agierenden Bildungsketten. Darunter finden sich Elterninitiativen ebenso wie (langjährig) existierende Träger, die vor ihrem Einstieg in die frühkindliche Bildung und Betreuung in anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe oder im weiteren Bereich der Wohlfahrtspflege tätig waren.

Die Befunde scheinen dabei die Ausdifferenzierung der von den Trägern gewählten Organisationsformen und die geringere Neigung zu Vereinsgründungen zu bestätigen. Außerdem zeigt sich, dass Trägerstrukturen in sich komplexer werden und teilweise an Eindeutigkeit verlieren – beispielsweise, wenn aus Vereinsstrukturen Tochtergesellschaften in Form einer gGmbH ausgegliedert werden oder privatgewerbliche Träger aufgrund regional unterschiedlicher Förderbedingungen gemeinnützige Ableger gründen, um zu expandieren.

Auf der Ebene von Handlungsorientierungen wurden in der qualitativen Studie unter anderem die Gründungsmotive neuer Träger beleuchtet. Auch diese stellen sich als äußerst vielschichtig dar, wobei in den Argumentationen auch scheinbar widersprechende Inhalte ihren Platz nebeneinander finden – zum Beispiel, wenn Träger sowohl ihre soziale Verantwortung als auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen als Grund für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung anführen. Selten finden sich eindimensionale Begründungen, meist stehen hinter den Trägerneugründungen komplexe Überlegungen, bei denen inhaltliche und idealistische Ziele ebenso wie ökonomische Abwägungen eine Rolle spielen. Mit herkömmlichen Zuschreibungen von bestimmten Merkmalen zu bestimmten Trägersektoren, wie sie in den konzeptionellen Vorüberlegungen skizziert wurden (vgl. Kap. 2.1), lässt sich die Vielfalt der individuellen Handlungsorientierungen nur unzureichend beschreiben.

In bemerkenswertem Kontrast dazu stehen die Fremdbilder, die in den Interviews geäußert wurden. Von den meisten Interviewpartnerinnen und -partnern wurde eine klare Trennlinie entlang des Kriteriums der Gemeinnützigkeit gezogen. Besonders Trägervertretungen aus dem Kreis der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege grenzten sich deutlich gegenüber den nichtgemeinnützigen Trägern ab, die sie als „profitorientiert“ charakterisierten und denen sie ein gering(er)es Qualitätsbewusstsein unterstellten. Dennoch fällt auf, dass der Notwendigkeit zur Gewinnerwirtschaftung nicht nur von privatgewerblichen, sondern auch von gemeinnützigen Trägern eine wichtige Bedeutung eingeräumt wird, um nachhaltig agieren und in Qualitätsentwicklung investieren zu können.

Im quantitativen Forschungsteil geht es darum, diese Befunde weiter zu verfolgen, um die neuen Träger sowohl hinsichtlich ihrer Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede genauer charakterisieren zu können. Demnach stehen zwei Blickrichtungen im Vordergrund: Zum einen geht es um die Frage, ob sich trotz der sehr heterogenen Erscheinungsformen übergreifende Merkmale herauskristallisieren, die diese

neue Generation an Trägern kennzeichnen. Besteht zum Beispiel eine dieser Gemeinsamkeiten in einer „Hybridisierung“, indem die Träger sich hinsichtlich bestimmter Merkmale weniger eindeutig den klassischen Wohlfahrtssektoren – Staat, Markt, Dritter Sektor und Familie – zuordnen lassen, wie es sich im qualitativen Material zumindest andeutet?

Zum anderen ist, quasi in umgekehrter Blickrichtung, den Unterschieden unter den neuen Trägern nachzugehen. Dabei kommt der in den Interviews betonten Unterscheidung zwischen privatgewerblichen und gemeinnützigen Trägern ein besonderes Interesse zu. Welches Selbstverständnis liegt diesen Gruppen neuer Träger zugrunde und wie unterscheiden sie sich in ihren Handlungsorientierungen? Mit Blick auf den gewählten wohlfahrtspluralistischen Ansatz sollen hierbei die Elterninitiativen als dritte distinkte Trägergruppe berücksichtigt werden.

Besonderes Interesse verdienen Qualitätsansätze und die jeweilige Ausgestaltung von Trägeraufgaben, über die bisher nicht nur bei neuen Trägern wenig bekannt ist.

Welche Bedeutung Träger für die Qualität der Kindertagesbetreuung haben, wird in Deutschland erst in jüngster Zeit verstärkt untersucht. Dass die Träger im Hinblick auf Qualität unterschiedliche Aspekte thematisieren und Schwerpunkte in ihrer Arbeit setzen, wurde jedoch bereits in den qualitativen Ergebnissen deutlich, etwa, wenn sie die Unterstützung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder besondere Angebotsprofile als Alleinstellungsmerkmal betonen. Die Frage nach Qualitätssicherung und -entwicklung wurde häufig mit dem Hinweis auf besondere Personalpolitik beantwortet, deren Einsatz in der Kindertagesbetreuung noch eher ein Novum darstellt. Ob sich darin ein Spezifikum neuer Träger abzeichnet oder diese Entwicklung Ausdruck einer generellen Professionalisierung von Trägern und zum Teil auch der Notwendigkeit der Personalgewinnung geschuldet ist, wird genauer zu untersuchen sein.

Systematischer als im qualitativen Teil der Untersuchung soll daher in den quantitativen Analysen die Frage aufgegriffen werden, wie sich die Wahrnehmung von Trägeraufgaben und Qualitätsansätze bei den neuen Trägern darstellen bzw. unterscheiden. Dabei müssen auch die jeweiligen strukturellen Voraussetzungen bei den Trägern und die Entwicklung ihrer Strukturen in den Fokus rücken.

Die Einbindung der neuen Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe ist ein wichtiger Beitrag zur Qualitätsentwicklung. Hier haben Kommunen große Gestaltungsmöglichkeiten.

Die qualitativen Ergebnisse zeigen, dass neue Träger in den drei Untersuchungsregionen unterschiedlich in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe eingebunden sind. Dabei wurden sowohl die Zusammenarbeit mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bzw. der kommunalen Behörde als auch die Einbindung in alternative Verbandsstrukturen betrachtet, die sich zum Teil auf lokaler Ebene herausgebildet haben. Solche Verbandsgründungen haben wir dort gefunden, wo entweder Träger aufgrund fehlender Gemeinnützigkeit keinen Zugang zu den Spitzen-

verbänden der Freien Wohlfahrtspflege haben, oder dort, wo ein neues Selbstverständnis der Träger – als Sozialunternehmer – zum Ausdruck gebracht werden sollte. Die jeweilige Einbindung in Dachverbände und die lokalen Jugendhilfestrukturen hat zu unterschiedlichen Auswirkungen auf die Interessensvertretung der neuen Träger, zum anderen aber auch für deren Zugang zu Unterstützungsressourcen.

Im qualitativen Teil der Studie stand der Aspekt der Interessensvertretung im Vordergrund. Am einen Ende des Spektrums kann das kooperativ ausgerichtete System der Region B verortet werden. Hier sind neue wie Spitzenverbandlich organisierte Träger gleichberechtigt an der Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung beteiligt. Die neuen Kita-Träger sind über lokale Verbände in einer zentralen Kommission repräsentiert, in der alle wichtigen Fragen des Kita-Systems im Konsens beschlossen werden. In Region A findet sich ein abgestuftes System, in welchem neue Anbieter zwar in Arbeitsgruppen eingebunden sind und dadurch an der fachlichen Weiterentwicklung teilhaben. Allerdings klagen vor allem privatgewerbliche Träger über den fehlenden Zugang zu beschließenden Gremien und sehen ihre Interessen dort nicht repräsentiert. In Region C wiederum scheinen die traditionellen Kooperationsgremien, wie der Kinder- und Jugendhilfeausschuss, insgesamt einen nachrangigen Stellenwert gegenüber bilateralen Absprachen mit der Kommune zu haben.

Vor dem Hintergrund dieser Einblicke in die Ergebnisse der qualitativen Studie erscheint zunächst interessant, wie sich die genannten Unterschiede auf die Zufriedenheit der Träger und das wahrgenommene Kooperationsklima auswirken. Darüber hinaus sollen in den quantitativen Analysen stärker die Unterstützungsmöglichkeiten untersucht werden, die sich die Träger über Verbände oder die Zusammenarbeit mit den Kommunen erschließen und die einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung darstellen können.

5 Forschungsergebnisse der quantitativen Regionalstudien

5.1 Stichprobenbeschreibung

Insgesamt nahmen 370 Träger aus drei Untersuchungsregionen an der Erhebung teil. Von diesen wurden fünf Träger aufgrund fehlender Angaben zum Einstiegszeitpunkt in die Kindertagesbetreuung sowie zur Zugehörigkeit zu einem Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege nicht in die Auswertung einbezogen. Von den verbleibenden Trägern (n=365) stammen 55% aus Region A, 40% Region B und 5% aus Region C. Im Folgenden wird die Trägerstichprobe jeweils insgesamt sowie, wenn möglich und sinnvoll, getrennt nach den drei Untersuchungsregionen beschrieben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Prozentangaben bei der Untersuchungsregion Region C auf einem vergleichsweise geringen Stichprobenumfang beruhen.

5.1.1 Art der Träger

Die Trägerlandschaft in den drei Untersuchungsregionen ist vielfältig.²⁷ Im Fragebogen wurde die Art des Trägers mithilfe mehrerer Fragen differenziert erfasst²⁸ und für eine einfachere Darstellung zu fünf Kategorien²⁹ zusammengefasst (vgl. Abb. 4). Inkonsistente Angaben erforderten dabei umfangreiche Recherchen und führten zu Korrekturen in erheblichem Umfang. Die vorliegende Trägerstichprobe bildet die Trägerlandschaft in den drei Untersuchungsregionen ab. Sie umfasst ein knappes Drittel spitzenverbandsangehörige gemeinnützige Träger (vgl. Abb. 4). Sonstige gemeinnützige Träger, die keinem Spitzenverband angehören, machen 23% der Stichprobe aus. Bei 29% der Träger handelt es sich um Elterninitiativen. Während privatgewerbliche Träger mit 17% einen nicht unerheblichen Anteil der Stichprobe bilden, ist die Anzahl öffentlicher Träger und gemeinnütziger Träger der öffentlichen Hand (n=3) aufgrund der Anlage der Stichprobe marginal. Sie werden im Rahmen der Studie nicht weiter berücksichtigt.

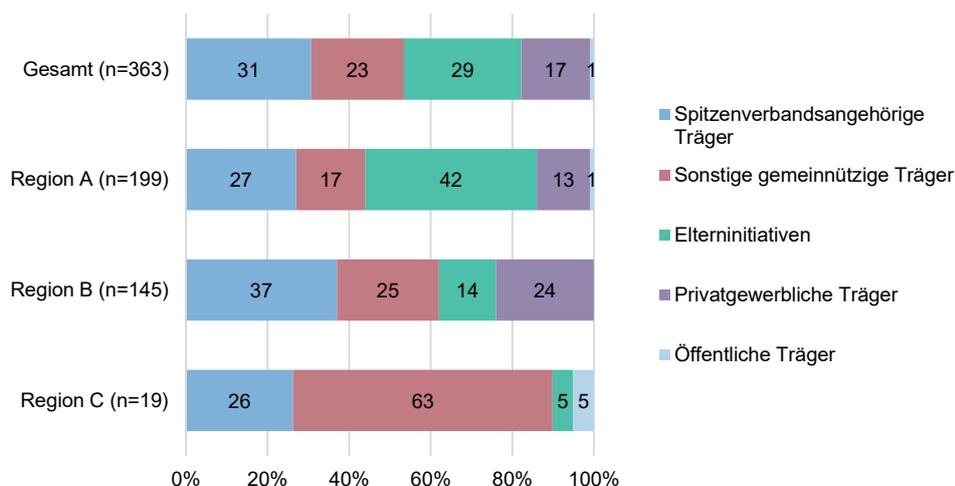
²⁷ Vgl. Kapitel 3.1.

²⁸ Abweichend zur KJH-Statistik.

²⁹ (1) Spitzenverbandsangehörige gemeinnützige Träger: dem Diakonischen Werk, dem Caritasverband, der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, der Arbeiterwohlfahrt, dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband oder dem Deutschen Roten Kreuz/Bayerischen Roten Kreuz angehörige Träger. (2) Sonstige gemeinnützige Träger (ohne Elterninitiativen): gemeinnützige Träger, die keinem Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege angehören. (3) Sonstige gemeinnützige Träger: Elterninitiativen. (4) Privatgewerbliche Träger: Unternehmens-/Betriebsteil, natürliche oder andere juristische Personen, nichtgemeinnützige Unternehmen der öffentlichen Hand, die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. (5) Öffentliche Träger.

Beim Vergleich der drei Untersuchungsregionen hinsichtlich der Zusammensetzung ihrer Kita-Träger zeigen sich signifikante Unterschiede. So ist der Anteil sonstiger gemeinnütziger Träger (ohne Elterninitiativen) in der Stichprobe von Region C besonders groß. In Region A finden sich hingegen besonders viele Elterninitiativen³⁰, während privatgewerbliche Träger in Region B vergleichsweise häufiger vertreten sind (vgl. Abb. 4). Der Umstand, dass in der Stichprobe von Region C keine privatgewerblichen Träger vertreten sind, ist auf die gesetzliche Regelung im entsprechenden Bundesland zurückzuführen. Diese behält die finanzielle Förderung den gemeinnützigen Trägern vor (vgl. Kap. 4.3.24.3.2.2).

Abb. 4: Art der Träger nach Untersuchungsregion (in %; n=365)



Frage: Bitte geben Sie die Art des Trägers an.

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

5.1.2 Regionale Reichweite der Träger

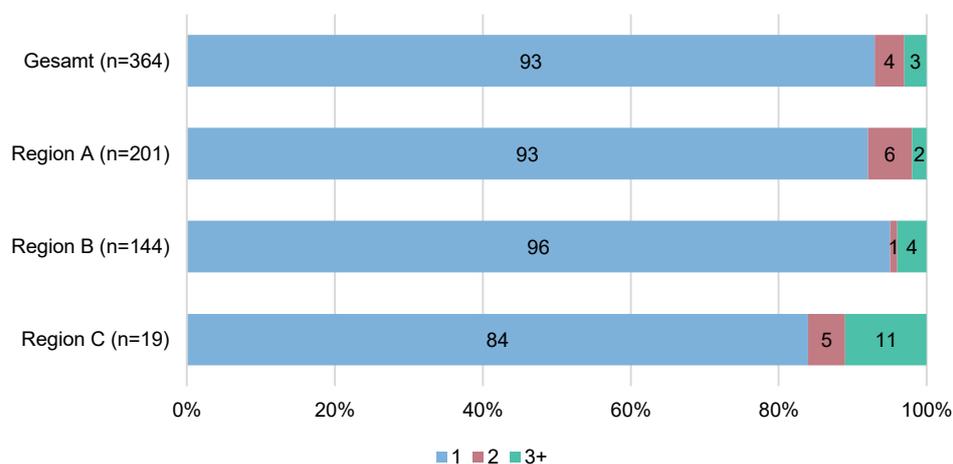
Die regionale Verortung der Träger wurde im Fragebogen differenziert erfasst: Erfragt wurde, in welchen Bundesländern der Träger Kindertageseinrichtungen betreibt und ob diese eher im städtischen oder ländlichen Raum angesiedelt sind. Darüber hinaus wurde gefragt, ob der Träger Kindertageseinrichtungen im Ausland hat und ob es sich bei ihm um die Ausgründung eines ausländischen Trägers handelt.

Fast alle der befragten Träger betreiben eine oder mehrere Kindertageseinrichtungen in genau einem Bundesland (vgl. Abb. 5). Nur wenige Träger sind bundeslandübergreifend tätig, wobei sie ihr Engagement vor allem auf benachbarte Bundesländer konzentrieren. Allerdings stellen diese Träger zusammen 44% der insgesamt 2.307 Kindertageseinrichtungen, die von den in der Stichprobe erfassten Trägern betrieben werden. Zwischen den drei Untersuchungsregionen sind auf deskriptiver

³⁰ In der Stichprobe sind ausschließlich gemeinnützige Elterninitiativen vertreten.

Ebene zwar geringe Unterschiede zu verzeichnen (vgl. Abb. 5), diese sind statistisch jedoch nicht signifikant.

Abb. 5: Anzahl der Bundesländer, in denen Träger Kindertageseinrichtungen betreiben nach Untersuchungsregion (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=364)



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100% abweichen.

Frage: In welchem Bundesland bzw. welchen Bundesländern betreibt der Träger Kindertageseinrichtungen?

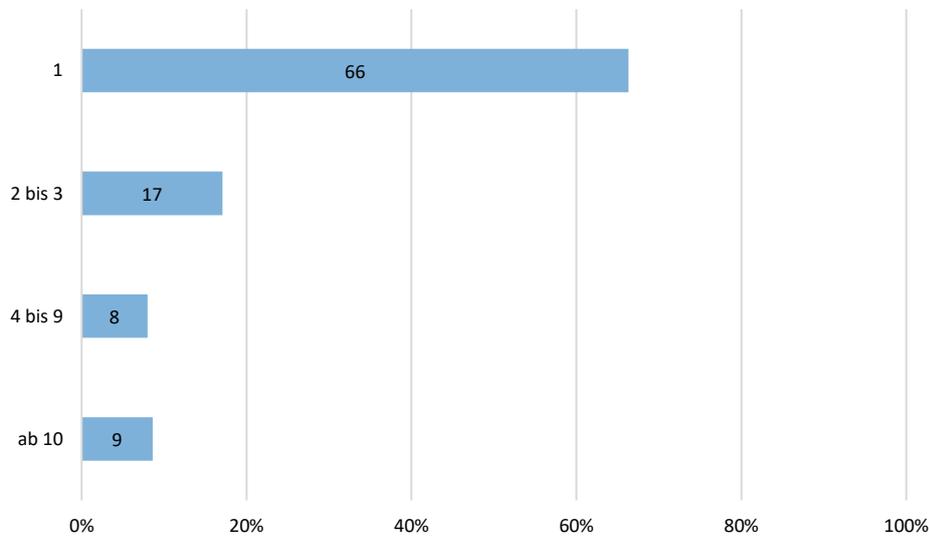
Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Da mit Region A, Region B und Region C drei städtische Untersuchungsregionen ausgewählt wurden, überrascht es nicht, dass die Kindertageseinrichtungen der befragten Träger überwiegend im städtischen Bereich liegen. Nur vier haben Kindertageseinrichtungen im Ausland, davon zwei Träger mit einer und ein Träger mit vier ausländischen Einrichtungen. Ein weiterer Träger gibt an, ca. 300 Einrichtungen im Ausland zu betreiben. Vier Träger sind Ableger eines ausländischen Unternehmens.

5.1.3 Anzahl der Kindertageseinrichtungen

Von den 365 befragten Trägern machten 362 Angaben zur Anzahl der von ihnen betriebenen Kindertageseinrichtungen (inkl. Horte). Insgesamt verantworten diese Träger 2.307 Kindertageseinrichtungen, wobei die Anzahl je Träger zwischen einer und 400 Einrichtungen variiert. Die Mehrheit der Träger (66%) betreibt lediglich eine Kindertageseinrichtung, weitere 17% unterhalten zwei bis drei Einrichtungen (vgl. Abb. 6). Nur ein kleiner Anteil verantwortet zehn oder mehr Einrichtungen, wobei diese Träger zusammengenommen rund drei Viertel (74%) aller Kindertageseinrichtungen der befragten Träger betreiben. Von mehr als 50 Einrichtungen berichten nur 3% der Träger. Zusammen unterhalten diese jedoch gut die Hälfte (55%) der Einrichtungen. Anders als in Region B und Region A, wo der Großteil der Träger genau eine Kindertageseinrichtung betreibt (69 und 68%), verantworten die Träger in Region C meist mehrere Kindertageseinrichtungen. Genau eine Einrichtung hat dort etwas mehr als jeder fünfte Träger (21%).

Abb. 6: Anzahl der Kindertageseinrichtungen je Träger (in %; n=362)



Frage: Wie viele Kindertageseinrichtungen betreibt der Träger aktuell in Deutschland?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

5.1.4 Arbeitsfelder der Träger

Etwa drei Viertel (73%) der befragten Träger betreiben ausschließlich Kindertageseinrichtungen und verfügen darüber hinaus über keine anderweitigen Einrichtungen oder Angebote. 27% der Träger sind auch außerhalb der Kindertagesbetreuung aktiv, teilweise in mehreren Arbeitsfeldern. Weitere Angebote bzw. Einrichtungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. stationäre Jugendhilfe, offene Jugendarbeit, Hilfen zur Erziehung) unterhält ein knappes Fünftel (17%) der befragten Träger. Einrichtungen oder Angebote im Sozial- bzw. Bildungsbereich außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Seniorenwohnheime, Behindertenwerkstätten, Schulen) betreiben 12%; ebenfalls 12% sind auch in anderen Arbeitsfeldern außerhalb des Sozial- bzw. Bildungsbereichs aktiv.

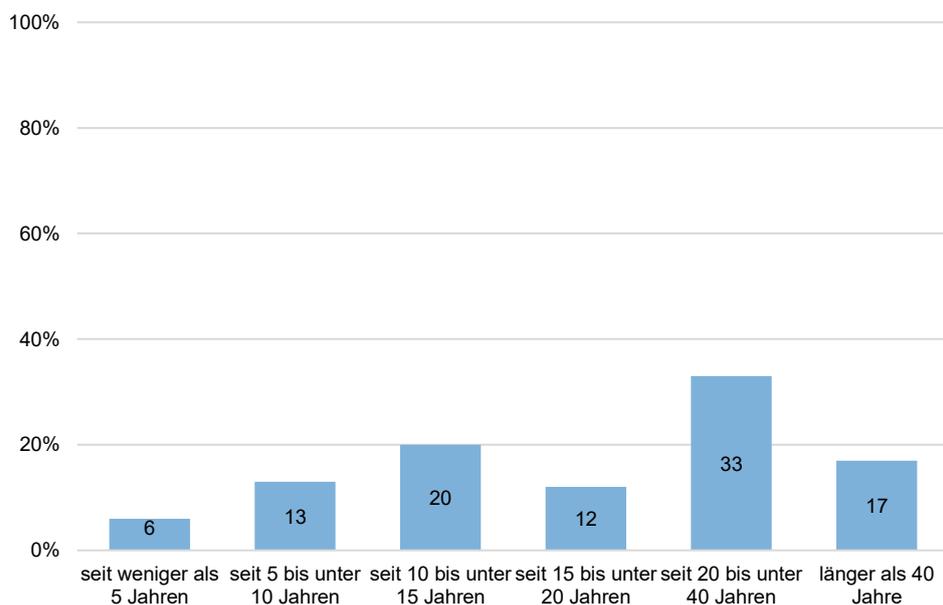
Zwischen den fünf Trägergruppen (vgl. Kap. 5.1.1) bestehen signifikante Unterschiede: Insbesondere Elterninitiativen (97%) sowie privatgewerbliche Träger (93%) konzentrieren ihr Engagement auf die Kindertagesbetreuung und haben keine weiteren Angebote oder Einrichtungen. Gemeinnützige Träger, die einem Spitzenverband angehören, betreiben hingegen mehrheitlich weitere Einrichtungen oder Angebote innerhalb und/oder außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe. Von diesen beschränken sich lediglich 39% ausschließlich auf den Bereich der Kindertagesbetreuung.

5.1.5 Gründungszeitpunkt

Genau die Hälfte der befragten Träger betreibt seit mindestens 20 Jahren Kindertageseinrichtungen. Die übrigen Träger wurden innerhalb der letzten 20 Jahre neu

gegründet bzw. sind in diesem Zeitraum neu in die Kindertagesbetreuung eingestiegen.³¹ Die meisten seit der Jahrhundertwende neu hinzugekommenen Träger in der Stichprobe wurden in der Ausbauphase vor Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige im Jahr 2013 bzw. im Zeitraum von 2010 bis 2015 in der Kindertagesbetreuung tätig (siehe Kategorien „seit 10 bis unter 15 Jahren“ und „seit 5 bis unter 10 Jahren“ in Abb. 7). In den letzten fünf Jahren vor der Befragung sind hingegen deutlich weniger der in der Stichprobe vertretenen Träger entstanden bzw. haben ihr Engagement auf die Kindertagesbetreuung ausgeweitet.

Abb. 7: Träger nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt in die Kindertagesbetreuung (in %; n=365)



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100% abweichen.

Frage: Seit wann betreibt der Träger Kindertageseinrichtungen?

Quelle: GEN-T Befragung 2020

Im Vergleich der drei Untersuchungsregionen zeigen sich bedeutsame regionale Unterschiede. So wurden neue Träger in Region C mehrheitlich bereits vor 2010 gegründet. Auch unter den Trägern der Region A finden sich nur noch wenige Neugründungen bzw. Einstiege nach 2015. Bei den Trägern in der Stichprobe, die innerhalb der letzten fünf Jahre gegründet wurden, handelt es sich weit überwiegend um Träger in Region B.

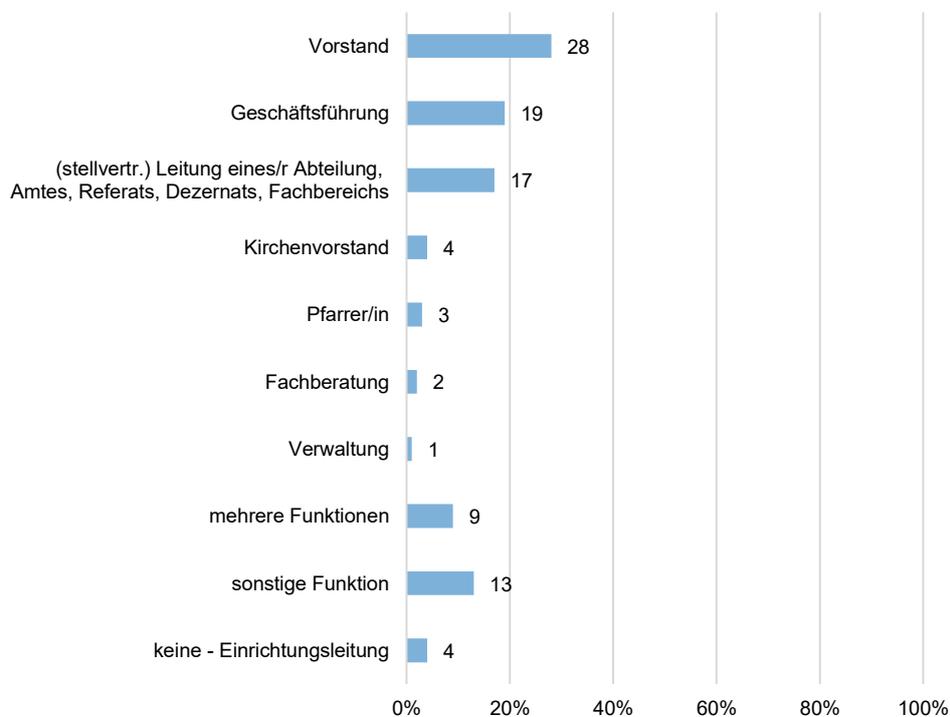
31 Hierunter können sich geringfügig auch Träger befinden, die bereits vor dem Jahr 2000 Kindertageseinrichtungen betrieben haben, aufgrund von Änderungen der Organisationsstrukturen (siehe Kap. 2.2.2) im Fragebogen aber einen jüngeren Gründungszeitpunkt bzw. Zeitpunkt des Einstiegs in die Kindertagesbetreuung ausgewiesen haben.

5.1.6 Persönliche Angaben der Trägervertretungen

Mehr als zwei Drittel (68%) der Trägervertreterinnen und -vertreter haben einen (Fach-)Hochschulabschluss, 29% verfügen über eine abgeschlossene Lehre/Ausbildung oder einen Fachschulabschluss; 3% haben einen sonstigen Berufsbildungsabschluss. Von den 56 Personen, die zu ihrer Lehre/Ausbildung bzw. ihrem Fachschulabschluss eine Angabe gemacht haben, sind 71% Erzieherinnen bzw. Erzieher. Bei privatgewerblichen Trägern liegt der Anteil der Erzieherinnen und Erzieher noch darüber. Die Bandbreite der Fachrichtungen von Studiengängen ist etwas vielfältiger: 49% der Befragten absolvierten ein Pädagogikstudium o.Ä. (Sozialpädagogik, Soziale Arbeit, Erziehungswissenschaften, Psychologie), 12% ein betriebswirtschaftliches Studium. Darüber hinaus reichen die Studienrichtungen von Architektur über Forstwissenschaft bis Zahnmedizin.

Die Trägervertretungen arbeiten überwiegend hauptamtlich, etwa ein Drittel (35%) ist ehrenamtlich für den Träger tätig. Hierbei handelt es sich größtenteils um Trägervertretungen der selbstorganisierten Kindertagesbetreuung (76%). Bei den üblicherweise in der Rechtsform des Vereins geführten Elterninitiativen übernehmen Eltern ehrenamtlich Trägeraufgaben. Während die Vertretungen privatgewerblicher Träger fast nie (2%) ehrenamtlich tätig sind, liegt der Anteil unter den spitzenverbandsangehörigen gemeinnützigen Trägern bei 26% und unter den sonstigen gemeinnützigen Trägern bei 21%.

Abb. 8: Trägervertretungen nach Funktionen (in %; n=353)



Frage: Welche Funktion haben Sie beim Träger?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Innerhalb ihres Trägers üben die Trägervertretungen unterschiedliche Funktionen aus (vgl. Abb. 8). Mehr als ein Viertel bekleidet ein Vorstandsamt, jeweils etwas weniger als ein Fünftel ist in der Geschäftsführung tätig oder hat die (stellvertretende) Leitung einer Abteilung, eines Amtes, Referats, Dezernats oder Fachbereichs inne. Knapp jede zehnte Trägervertretung übt mehrere Funktionen beim Träger aus.³² In einigen Fällen haben Einrichtungsleitungen den Fragebogen stellvertretend für ihren Träger ausgefüllt.

Die haupt- und ehrenamtlich tätigen Trägervertretungen können auf eine unterschiedlich lange Berufserfahrung bei ihrem Träger zurückblicken. Sie arbeiten wenige Monate bis über 40 Jahre für ihren Träger bzw. sind selbst der Träger. Durchschnittlich sind sie zum Zeitpunkt der Befragung zehn Jahre für den Träger tätig. Mehr als ein Drittel (34%) der Vertreterinnen und Vertreter arbeitet seit weniger als vier Jahren beim Träger.³³ Unter den Elterninitiativen sind es 61%.

5.2 Betrachtete Subgruppen und Analyseperspektiven

Ziel des quantitativen Forschungsteils ist es, Merkmale der neuen Träger auf einer breiteren empirischen Basis zu betrachten und das äußerst heterogene Feld vertiefend in Hinblick auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu beschreiben. Hierbei soll die Aufmerksamkeit insbesondere auf folgende Punkte gerichtet werden:

- Gründungsumstände,
- strukturelle Merkmale,
- die jeweilige Selbstpositionierung,
- den Umgang mit Qualitätsaspekten und der eigenen Trägerverantwortung und fachlichen Weiterentwicklung sowie die
- Einbindung in und Unterstützung durch die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe.

Methodisch wurde dabei so vorgegangen, dass auf Basis der konzeptionellen Vorüberlegungen und aus dem qualitativen Material heraus Subgruppen neuer Träger identifiziert wurden. Diese werden den nachfolgenden Analysen zugrunde gelegt, um so auf der einen Seite übergreifende Charakteristika herausarbeiten zu können und auf der anderen Seite zu prüfen, ob manche der angenommenen Unterschiede tatsächlich in dieser Form zutreffen und welche Konsequenzen sie für Qualität und Qualitätssicherung haben. Die Differenzierung der neuen Träger orientiert sich dabei an der Unterscheidung der Wohlfahrtssektoren, wie sie in Kapitel 2.1 vorgestellt wurde. Den Sektoren können jeweils unterschiedliche Trägertypen zugeordnet werden. Da sich im vorliegenden Sample nur eine geringe Zahl an öffentlichen Trägern

32 Teilweise übernehmen die Trägervertretungen weitere Aufgaben in den Kindertageseinrichtungen.

33 Durch Umrechnungen von Jahreszahlen in Jahre und umgekehrt sind geringfügige Abweichungen möglich.

findet, musste diese Gruppe allerdings aus den Analysen ausgeschlossen werden (vgl. Kap. 5.1.1). Dadurch ergeben sich folgende drei Subgruppen von neuen Trägern:

- privatgewerbliche Träger, die im Marktsektor zu verorten sind. In der qualitativen Untersuchung war auffällig, dass ihnen von den Interviewpartnerinnen und -partnern zum Teil mit deutlicher Skepsis begegnet wurde. Sie wurden mit einer Profitorientierung assoziiert, von der sich andere Träger explizit abgrenzten;
- privatgemeinnützige Träger, die dem Dritten Sektor zugeordnet werden. Entsprechend unserer Definition neuer Träger werden in dieser Gruppe nur jene Träger betrachtet, die keinem Spitzenverband angeschlossen sind. Anders als die privatgewerblichen Träger wurde diese Gruppe von den Interviewpartnerinnen und -partnern selten aktiv thematisiert. Zumindest implizit scheint die Gemeinnützigkeit nicht nur eine soziale Orientierung anzuzeigen, sondern oft auch als ein Gütesiegel verstanden zu werden;
- Elterninitiativen als dem familialen Sektor nahestehende Trägergruppe. Sie werden hier auch aufgrund ihrer strukturellen Besonderheit als eigene Gruppe aufgenommen: Eltern sind zugleich Träger und Nutzende der Kindertageseinrichtung. Im qualitativen Material wurde auf besondere Herausforderungen und Wachstumsgrenzen hingewiesen, die daraus resultieren.

Die nachfolgenden Analysen des quantitativen Forschungsstrangs verfolgen zwei Blickrichtungen. In einer Perspektive werden die drei genannten Subgruppen neuer Träger betrachtet und dabei den neu gegründeten Trägern, die einem Spitzenverband angeschlossen sind, als Referenzgruppe gegenübergestellt. Dabei wird angenommen, dass die Mitgliedschaft in einem Spitzenverband nicht nur auf eine Verankerung in traditionellen Milieus und auf ein entsprechendes Selbstverständnis hinweist, sondern auch praktische Konsequenzen hat, indem sie den Trägern den Zugang zum Kinderbetreuungsmarkt, zu Gremien und Unterstützungsangeboten erleichtert.

In einer weiteren Analyseperspektive werden alle seit dem Jahr 2000 gegründeten oder neu in die Kindertagesbetreuung eingestiegenen Träger mit den bereits länger bestehenden Kita-Trägern kontrastiert. Durch diesen Vergleich soll ausgeschlossen werden, dass Merkmale als „neu“ beschrieben werden, die längst auch die älteren Träger auszeichnen, die ihrerseits unter dem Druck stehen sich zu modernisieren und die sich ebenfalls an veränderte Förderbedingungen, fachliche Entwicklungen oder elterliche Erwartungen anpassen müssen.

Insgesamt zeigt sich folgende Verteilung der Träger in der Stichprobe (vgl. Tab. 8): Neu gegründete und bereits länger etablierte Träger sind zu annähernd gleichen Anteilen in der Stichprobe vertreten. Innerhalb der Gruppe der seit 2000 gegründeten Träger findet sich ebenfalls eine relativ gleichmäßige Verteilung der betrachteten Trägergruppen. So umfasst die Gruppe der privatgewerblichen Träger ein knappes Drittel der seit 2000 gegründeten Träger. Bei ihnen handelt es sich fast ausschließlich (96%) um natürliche oder andere juristische Personen sowie bei einem sehr

geringen Anteil von 4% um Unternehmens- bzw. Betriebsteile. Elterninitiativen machen ein knappes Viertel der seit 2000 gegründeten Träger aus, sonstige privatgemeinnützige Träger ohne Mitgliedschaft in einem Spitzenverband ein weiteres Viertel. Neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger bilden mit 22% die kleinste Gruppe.

Tab. 8: Verteilung der Träger in der Stichprobe

„Alte Träger“: Bereits vor 2000 in der Kindertagesbetreuung tätig (n=182)			
„Seit 2000 gegründete Träger“: Seit 2000 oder später in der Kindertagesbetreuung tätig (n=178)			
Darunter:			
Spitzenverbands- angehörige Träger	Privatgewerb- liche Träger	Elterninitiativen	Sonstige privatge- meinnützige Träger
22%	30%	23%	25%
(n=39)	(n=54)	(n = 40)	(n = 45)
„Neue Träger“ (n=139)			

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

5.3 Gründerinnen und Gründer, Motive und Kontexte

Betrachtet man die Ergebnisse der qualitativen Studie, so weisen die Träger, die in den letzten beiden Jahrzehnten außerhalb der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege entstanden sind, zumindest auf den ersten Blick wenig Gemeinsamkeiten auf. Lässt sich vor diesem Hintergrund überhaupt von einer neuen Generation von Kita-Trägern sprechen? Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden.

Bisherige Versuche in der Literatur, Träger zu kategorisieren, haben in der Regel deren Organisationsform zum Ausgangspunkt genommen. Demgegenüber wird in der vorliegenden Studie davon ausgegangen, dass der Blick weiter zu öffnen ist. Um den Spezifika neuer Träger auf die Spur zu kommen, wird eine Perspektive eingenommen, die über organisationsbezogene Merkmale (wie eine gemeinnützige Verfasstheit) und rechtliche Merkmale (wie die jeweilige Rechtsform) der neuen Kinderbetreuungsanbieter hinausgeht und deren Beweggründe, Handlungsorientierungen und Selbstverortungen berücksichtigt. Ein besonderes Interesse kommt dabei den Gründerpersönlichkeiten zu.

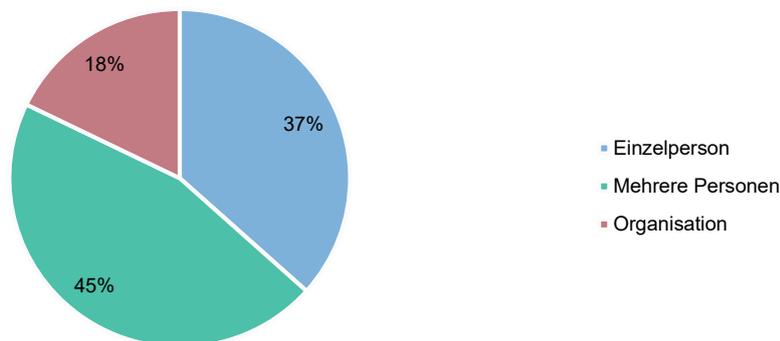
Mit dieser Herangehensweise wird zum einen an die theoretische Annahme einer Hybridisierung sozialer bzw. sozialwirtschaftlicher Organisationen angeknüpft (Evers 2017), zum anderen an einen konzeptionellen Ansatz, der von Stephan Grohs.

Katrin Schneiders und Rolf G. Heinze (2015) herausgearbeitet wurde, um die besonderen Merkmale von Sozialunternehmen zu untersuchen (vgl. Kap. 2.1.2). Vor dieser Folie wird zunächst ein Blick auf die Gründungspersonen und ihren fachlichen Hintergrund sowie ihre Motive zur Trägergründung bzw. zum Einstieg in die Kindertagesbetreuung und ihre Vorerfahrungen geworfen. Darüber hinaus wird untersucht, welche Bedeutung der Wahl der Organisations- und Rechtsform zukommt und inwiefern diese als Ausdruck eines spezifischen Selbstverständnisses interpretiert werden kann. Abschließend wird dargestellt, von welcher Seite Gründende Unterstützung bei ihrem Vorhaben erhalten.

5.3.1 Gründende und ihr fachlicher Hintergrund

Wie in Abb. 9 zu sehen ist, stehen hinter den Kita-Gründungen überwiegend Einzelpersonen (37%) und Zusammenschlüsse von mehreren Personen (45%). Zu einem geringeren Anteil – in 18% der Fälle – wurden Träger von bestehenden Organisationen (aus-)gegründet, die oft aus anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe kommen, aber auch z.B. Sportvereine umfassen, die in das Kita-Feld expandierten. Zu einem geringen Teil handelt es sich dabei um Ausgründungen von Wirtschaftsunternehmen.

Abb. 9: Seit 2000 gegründete Träger nach Gründungskontext (in %; n=160)



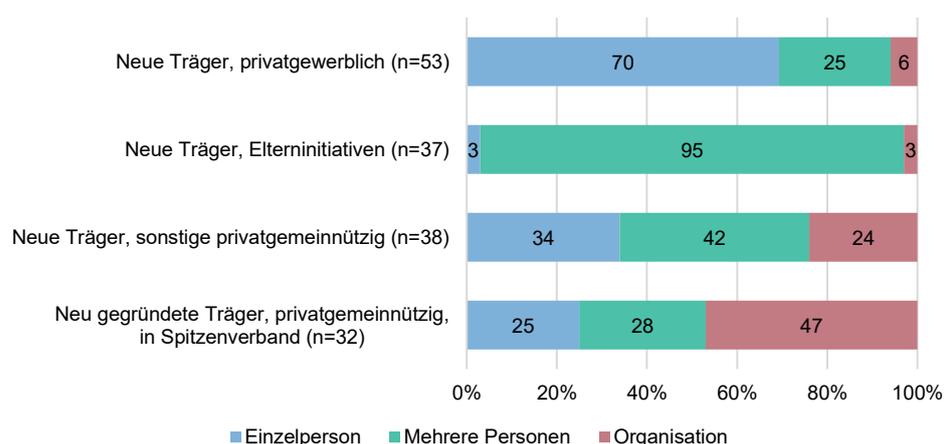
Frage: Wer hat den Träger gegründet?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Differenziert nach Subgruppen seit 2000 gegründeter Träger zeigt sich zunächst wenig überraschend, dass neue Elterninitiativen in aller Regel von mehreren Gründungspersonen gemeinsam initiiert wurden (vgl. Abb. 10). Demgegenüber wurden neue privatgewerbliche Träger in 70% der Fälle – und damit signifikant häufiger als die anderen Trägergruppen – von Einzelpersonen gegründet. Immerhin hinter jedem vierten neuen privatgewerblichen Träger steht jedoch ein Zusammenschluss von mehreren Personen. Auch drei Viertel der neuen gemeinnützigen Träger außerhalb der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (ohne Elterninitiativen) gehen auf die Gründung durch eine oder mehrere Personen zurück. Bei den seit 2000 gegründeten spitzenverbandsangehörigen Trägern spielen Gründungspersönlichkeiten dagegen eine wesentlich geringere Rolle. Bei ihnen ist in etwa der Hälfte der

Fälle der Anstoß zur Gründung bzw. zum Einstieg in die Kindertagesbetreuung von bestehenden Organisationen ausgegangen. Das Ergebnis unterstreicht die herausragende Bedeutung von Gründungspersönlichkeiten bei neuen Trägern, die sich als eine erste Gemeinsamkeit abzeichnet.

Abb. 10: Gründungskontext der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart (in %; n=160)



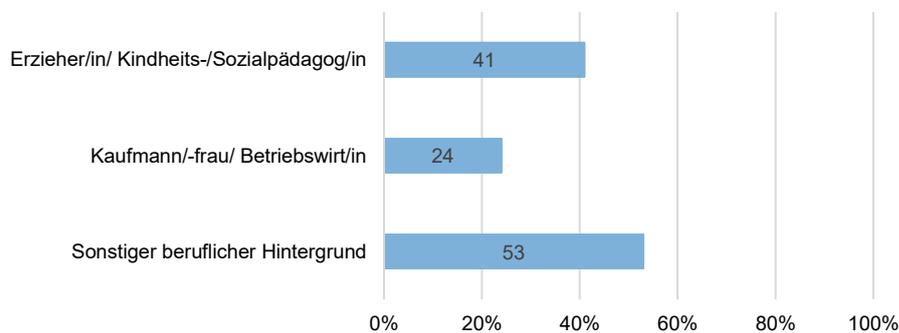
Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Frage: Wer hat den Träger gegründet?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Angesichts der hohen fachlichen Anforderungen in der Kindertagesbetreuung erscheinen der berufliche Hintergrund und einschlägige Vorerfahrungen der Gründungspersonen von besonderem Interesse. Bei den Einzelpersonen weisen 41% einen einschlägigen fachlichen Hintergrund als Erzieherin bzw. Erzieher, Kindheits- oder Sozialpädagogin bzw. -pädagoge auf. Bei weiterer Differenzierung zeigt sich, dass es vor allem Erzieherinnen und Erzieher sind, die durch die Gründung eines Kita-Trägers die Gelegenheit ergreifen, sich beruflich selbstständig zu machen. Mit 24% finden sich außerdem häufig Personen mit kaufmännischem Hintergrund. Der Rest ist breit gestreut: Juristinnen, Juristen, Architektinnen und Architekten finden sich darunter ebenso wie Musiktherapeutinnen und -therapeuten (vgl. Abb. 11).

Abb. 11: Gründende Einzelpersonen nach beruflichem Hintergrund (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=59)

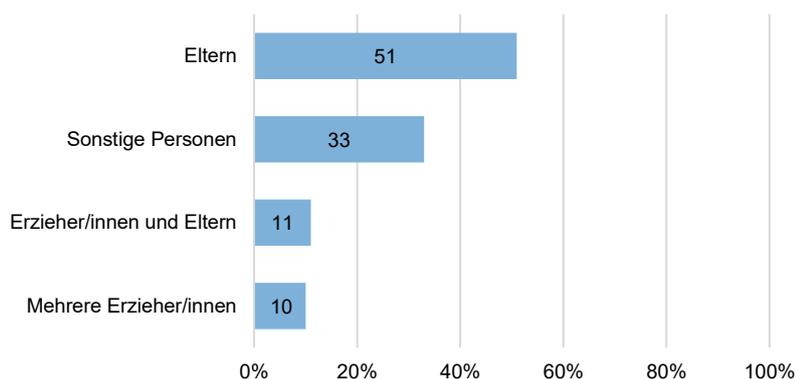


Frage: Wer hat den Träger gegründet?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Bei den Zusammenschlüssen von mehreren Gründungspersonen überwiegen die Elterninitiativen, die hier etwa die Hälfte der Neugründungen auf sich vereinigen (vgl. Abb. 12). Gemeinsame Trägergründungen von Erzieherinnen bzw. Erziehern scheinen hingegen weniger verbreitet zu sein. Mit einem Anteil von 10% ist diese Konstellation ähnlich häufig anzutreffen wie gemeinsame Trägergründungen von Eltern und Erzieherinnen bzw. Erziehern. Unter die Kategorie „sonstige Personen“ sind zudem Trägergründungen subsumiert, bei denen sich Erzieherinnen und Erzieher mit fachfremden Personen zusammenschlossen, die z.B. die kaufmännische Seite abdecken. Insgesamt kann sich rund ein Drittel der Konstellationen mit mehreren Gründungspersonen auf mindestens eine Person mit pädagogischem Hintergrund stützen.

Abb. 12: Mehrere Gründungspersonen nach Zusammensetzung (in %; n=73)



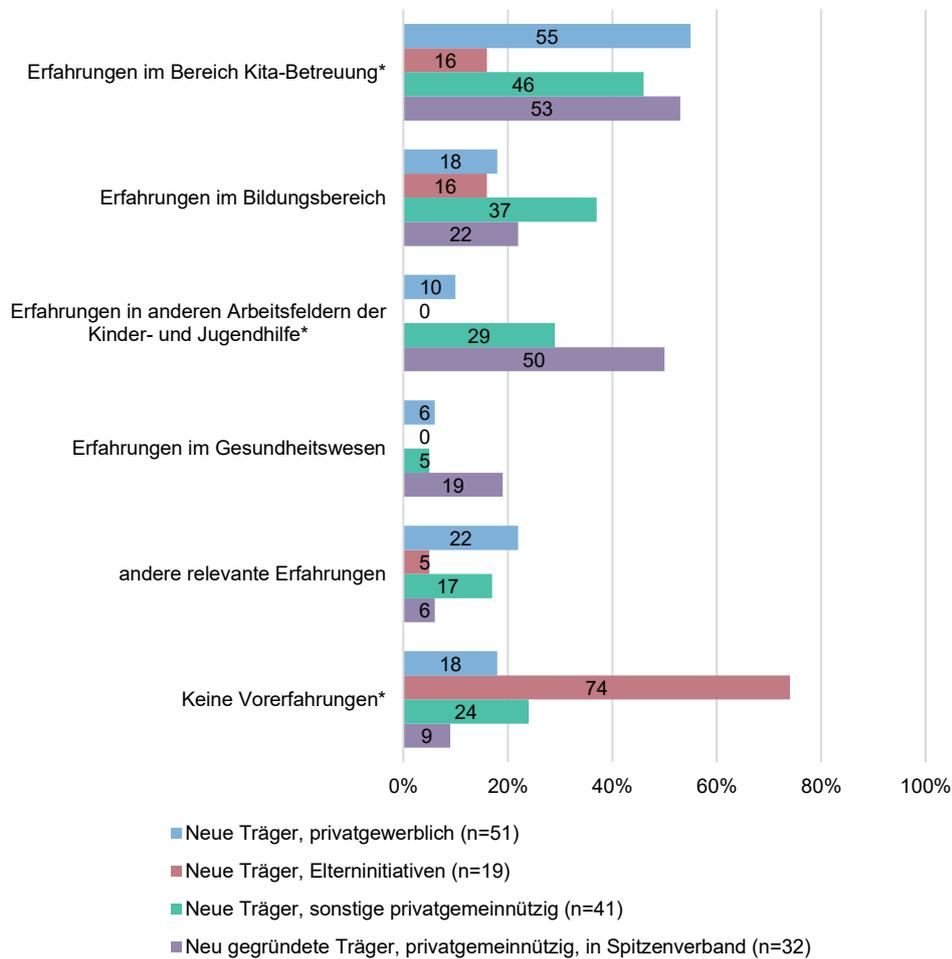
Frage: Wer hat den Träger gegründet?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Knapp die Hälfte aller seit 2000 gegründeten Träger (47%) verfügt beim Einstieg in das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung über Vorerfahrungen im Kita-Bereich.

Gleichzeitig kann ein Viertel der seit 2000 gegründeten Träger an keine relevanten beruflichen Vorerfahrungen anknüpfen. Die restlichen befragten Träger bringen insbesondere Erfahrungen aus anderen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe und aus dem weiteren Bildungsbereich mit. Hierbei zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Trägergruppen (vgl. Abb. 13). So sind es am häufigsten neue privatgewerbliche Träger sowie neu gegründete gemeinnützige Träger, die Spitzenverbandlich organisiert sind, die bereits Erfahrungen im Kita-Bereich gesammelt haben und diese in die Trägerschaft einbringen. Letztere berichten im Vergleich zu den anderen Trägergruppen außerdem besonders häufig von Erfahrungen in anderen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe. Dies dürfte zum Teil daran liegen, dass es sich oft nicht um Neugründungen, sondern um die Expansion von bestehenden Kinder- und Jugendhilfeträgern in den Kita-Bereich handelt. Eher wenig überraschend ist, dass Elterninitiativen signifikant häufiger über keinerlei einschlägige Vorerfahrungen verfügen.

Abb. 13: Vorerfahrungen der seit 2000 gegründeten Träger beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=143)



*Unterschied signifikant (p<.05)

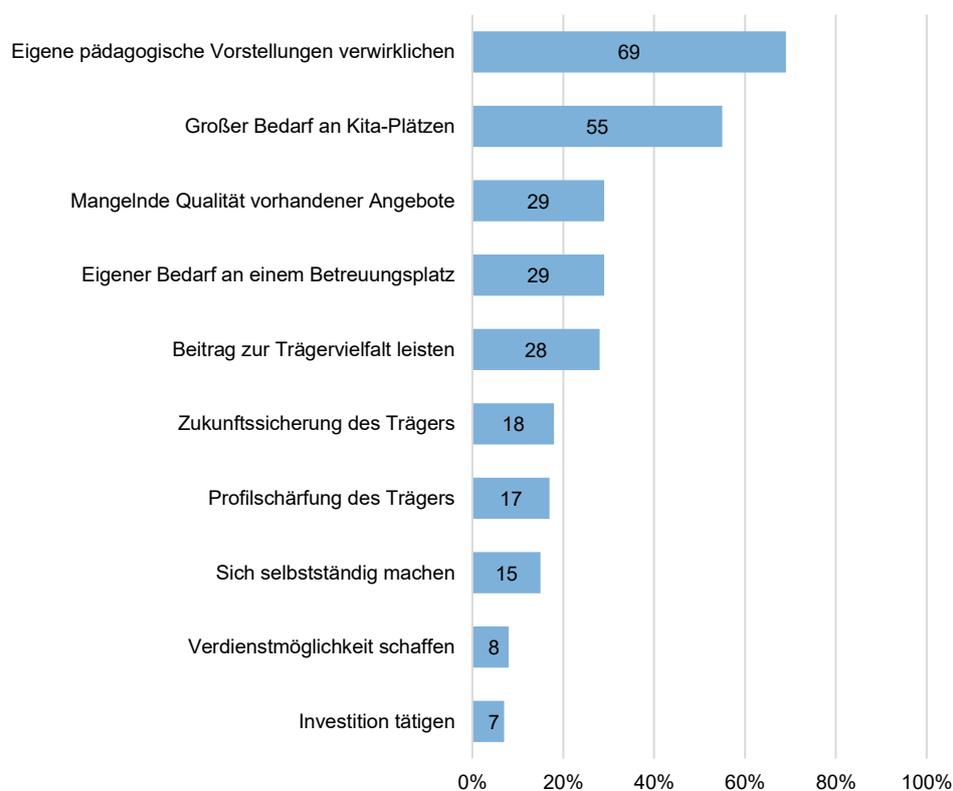
Frage: Auf welche Vorerfahrungen konnte der Träger beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung zurückgreifen?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

5.3.2 Motive für die Trägergründung bzw. den Einstieg in die Kindertagesbetreuung

In der Erhebung wurden die Trägervertreterinnen und -vertreter der seit 2000 gegründeten Träger auch nach den Motiven für den Eintritt in die Kindertagesbetreuung gefragt. Dabei konnten sie unter zehn Antwortmöglichkeiten auswählen, die auf Basis der qualitativen Interviews gebildet worden waren. Vereinfachend kann zwischen ideellen, fachlichen, betriebswirtschaftlichen und persönlichen Motiven unterschieden werden.

Abb. 14: Seit 2000 gegründete Träger nach Motivgründen für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=163)



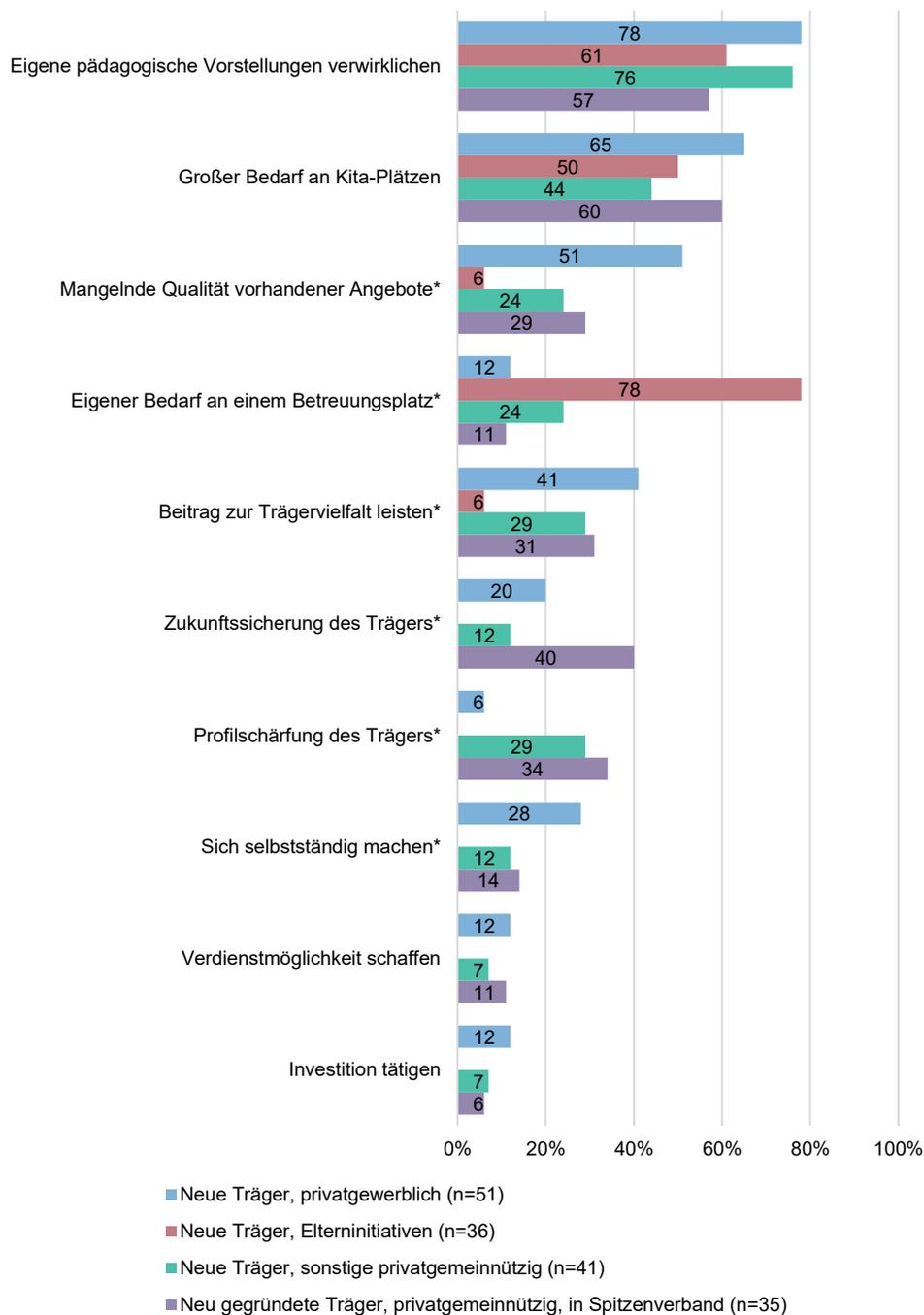
Frage: Bitte geben Sie die wichtigsten Motive zum Einstieg in die Kindertagesbetreuung an.

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Die mit Abstand häufigsten Motive für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung sind die Verwirklichung eigener pädagogischer Vorstellungen sowie der große Bedarf an Kita-Plätzen (vgl. Abb. 14). Das Ziel, eigene pädagogische Vorstellungen zu verwirklichen, umfasst dabei sowohl fachliche Aspekte, also Vorstellungen einer guten pädagogischen Qualität, die man in der Einrichtung verfolgen möchte, als auch einen persönlichen Aspekt der Selbstverwirklichung. Der große Bedarf an Kita-Plätzen dürfte dabei in vielen Fällen ein zusätzliches Argument liefern, um einen entsprechenden Schritt zu gehen; er wird so gut wie nie als alleiniges handlungsleitendes Motiv genannt. Zudem kann dieses Motiv auf zwei unterschiedliche Überlegungen verweisen: Einerseits scheint sich ein Einstieg in die Kindertagesbetreuung damit auch wirtschaftlich zu lohnen, da eine entsprechende Nachfrage als gesichert angenommen werden kann. Der Schritt beispielsweise in eine Selbstständigkeit wird dadurch als weniger risikobehaftet wahrgenommen. Andererseits wurden in den qualitativen Interviews auch gesellschaftspolitische Beweggründe genannt in dem Sinn, dass man Familien bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützen und damit auf ein gesellschaftliches Problem reagieren möchte. Im Unterschied zur großen Bedeutung ideeller und fachlicher Ziele werden betriebswirt-

schaftliche Motive vergleichsweise selten genannt. Das Schaffen einer Verdienstmöglichkeit oder die Tätigung einer Investition stellen nur für wenige neu gegründete Träger Beweggründe zum Einstieg in das Arbeitsfeld dar.

Abb. 15: Motive für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=163)



*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Bitte geben Sie die wichtigsten Motive zum Einstieg in die Kindertagesbetreuung an.

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Mit Ausnahme der Elterninitiativen nennen die meisten Befragten in den verschiedenen Subgruppen mehr als einen Beweggrund für die Gründung des Trägers bzw. den Einstieg in die Kindertagesbetreuung. Die beiden am häufigsten genannten Motive – eigene pädagogische Vorstellungen zu verwirklichen und der große Bedarf an Kita-Plätzen – besitzen dabei für alle Trägergruppen eine hohe Relevanz. Vor allem bei neuen privatgewerblichen Anbietern lässt sich ein komplexes Motivbündel erkennen, wobei sie besonders häufig ideelle bzw. fachliche Anliegen angeben. Im Vergleich zu neu gegründeten gemeinnützigen Anbietern inner- und außerhalb der Spitzenverbände sowie Elterninitiativen ist es ihnen besonders wichtig, durch ihr Engagement auf die mangelnde Qualität vorhandener Angebote zu reagieren und qualitativ höherwertige Betreuungsalternativen zu schaffen sowie zur Träger- und Angebotsvielfalt beizutragen. Speziell von den Elterninitiativen werden diese beiden Motive interessanterweise signifikant seltener als Gründungsmotive genannt.

Umgekehrt spielen betriebswirtschaftliche Motive, wie z.B. eine Verdienstmöglichkeit zu schaffen oder eine Investition zu tätigen, auch bei den neuen privatgewerblichen Trägern eine untergeordnete Rolle, was einer verbreiteten Annahme widersprechen dürfte. Lediglich beim Wunsch, sich selbstständig zu machen, liegen die Nennungen signifikant höher als bei den anderen Trägergruppen. Genannt wird dieses Motiv jedoch auch von gemeinnützigen Trägern innerhalb und außerhalb der Spitzenverbände. Der Schritt in die Selbstständigkeit wird demnach in unterschiedlichen Organisationsformen realisiert. Mit Blick auf die privatgewerblichen Träger lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass der von Thilo Ernst, Marius Mader und Johanna Mierendorff (2014) geprägte Begriff der „Broterwerbskita“ mit Vorsicht verwendet werden sollte, da er zentrale Motive für die Betätigung als Kita-Träger außer Acht lässt. So spiegelt er nicht die große Bedeutung ideeller Motive wider, die (auch) hinter privatgewerblichen Trägerneugründungen stehen, sowie den vielfach ausgeprägten Wunsch, „sein eigener Chef“ zu sein.

Darüber hinaus wird ersichtlich, dass einzelne Motive an spezifische Trägergruppen gebunden sind. So kommt vor allem in den Motiven der Elterninitiativen ein deutlich anderer Gründungskontext zum Ausdruck. Drei von vier neuen Elterninitiativen (78%) nennen den eigenen Bedarf an einem Betreuungsplatz als ausschlaggebendes Gründungsmotiv; sie unterscheiden sich darin signifikant von allen anderen Trägergruppen. Das Motiv, eigene pädagogische Vorstellungen verwirklichen zu wollen, wird von Elterninitiativen zwar ebenfalls häufig als ein Beweggrund genannt, aber keineswegs häufiger als von den anderen neuen Trägern. Das ist insofern bemerkenswert, als die erste Generation von Elterninitiativen explizit mit dem Anspruch angetreten ist, einen alternativen pädagogischen Ansatz zu verfolgen. Offenbar ist dieser Anspruch angesichts des vordringlichen Bedarfs von Eltern an einem Betreuungsplatz teilweise in den Hintergrund getreten.

Die Zukunftssicherung des Trägers ist am häufigsten unter neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Trägern ein bedeutsames strategisches Motiv. Es ist davon auszugehen, dass es sich hier weitgehend um eine Expansion bestehender Organisationen in den Kita-Bereich handelt. Diese könnten, das lassen auch die qualitati-

ven Ergebnisse vermuten, in einer Ausweitung ihrer Tätigkeitsfelder und einem Engagement in der Kindertagesbetreuung eine Gelegenheit zur nachhaltigen Bestandsicherung sehen. Auch das Motiv der Profilschärfung kommt bei dieser Trägergruppe am häufigsten zum Tragen.

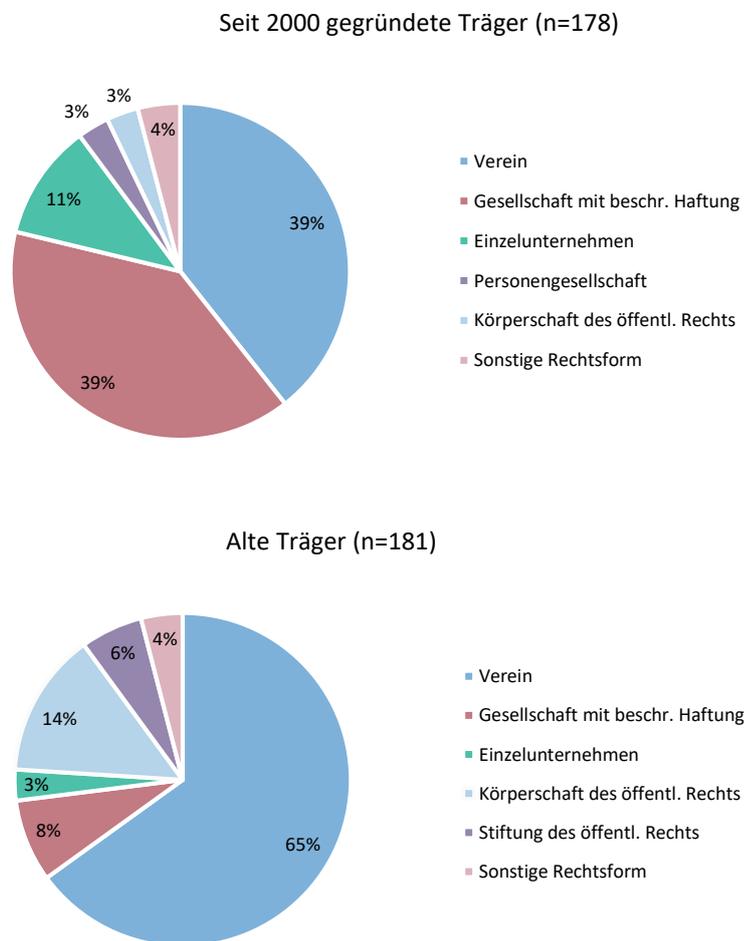
5.3.3 Organisations- und Rechtsformen

An die Gründung eines Trägers gekoppelt ist die Wahl der geeigneten Organisations- und Rechtsform. Die Rechtsformen unterscheiden sich unter anderem nach der Mindestanzahl der Gründungspersonen, der Höhe des erforderlichen Eigenkapitals, Haftungsregelungen und ihren Entscheidungsstrukturen. Es ist davon auszugehen, dass die Entscheidung für eine bestimmte Organisations- und Rechtsform ganz allgemein abhängt von der Gründungskonstellation, den Organisationszielen sowie von der Überzeugung der Gründenden, wie diese Ziele am besten erreicht werden können. Auch Anforderungen, die sich aus öffentlichen Fördermodalitäten ergeben, können die Entscheidung für eine Rechtsform beeinflussen. Zugleich lassen sich übergreifende Trends beobachten, die etwa unter dem Begriff der „(g)GmbH-isierung“ in der Literatur beschrieben werden (z.B. Zimmer 1996). Wie in Kapitel 2 ausgeführt, zeichnet sich bei Kita-Trägern seit Längerem ein Trend zur Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung ab. Dies wird üblicherweise als Ausdruck einer zunehmenden Ökonomisierung des Bereichs gewertet, also einer zunehmend betriebswirtschaftlich orientierten Unternehmensführung als Anpassung an Anforderungen von Effizienz und an neue Steuerungsmodelle in der Verwaltung (ebda.). Die bevorzugte Wahl der (g)GmbH als Rechtsform neuer Träger, aber auch der Wechsel von Trägern zu dieser Rechtsform konnten in den Auswertungen der KJH-Statistik ebenfalls belegt werden, und sie wurden im Rahmen unserer qualitativen Fallstudien von Interviewpartnerinnen und -partnern wiederholt thematisiert (vgl. Kap. 4).

Zusätzlich zur Wahl der Rechtsform haben Träger bei ihrer Gründung die Frage zu klären, ob ein Gemeinnützigkeitsstatus angestrebt wird. Als gemeinnützig anerkannte Träger sind – anders als nichtgemeinnützige Träger – in der Erwirtschaftung und Verwendung von Gewinnen deutlich eingeschränkter. Der Gemeinnützigkeitsstatus wird in Deutschland als zentrales Unterscheidungskriterium zur Typisierung von Trägern herangezogen und mehr oder weniger als identitätsstiftendes Merkmal gesehen (vgl. Kap. 2.2). Auch in der vorliegenden Studie haben wir diese analytische Unterscheidung vorgenommen. Aber nicht nur, dass der Gemeinnützigkeitsstatus eine deutsche Besonderheit darstellt, sondern es gibt in der Dritte-Sektor-Forschung mittlerweile zahlreiche Stimmen, die seine Bedeutung relativieren. So wird etwa argumentiert, dass beispielsweise auch kleine privatgewerbliche Träger häufig nach dem Prinzip der Kostendeckung arbeiten (Grohs u.a. 2015). Unsere qualitativen Studienergebnisse liefern ebenfalls Hinweise darauf, dass die Entscheidung für oder gegen die Beantragung einer Gemeinnützigkeit oftmals nicht aus grundsätzlichen Überzeugungen heraus erfolgt, sondern pragmatisch getroffen wird. In diesem Zusammenhang wurden von Interviewten z.B. ein geringerer bürokratischer Aufwand und größere finanzielle Handlungsspielräume (Rücklagenbildung usw.) als Argumente gegen die Gemeinnützigkeit genannt.

Im Folgenden wird beleuchtet, inwiefern sich der Trend zur (g)GmbH-isierung anhand unserer quantitativen Daten bestätigen lässt. Es ist davon auszugehen, dass sich die erhebliche Zahl von Einzelgründenden und die Zunahme privatgewerblicher Trägergründungen auch in der Wahl der Organisationsform niederschlagen. Des Weiteren wird daher untersucht, inwiefern sich Trägergruppen in der Wahl der Rechtsform voneinander unterscheiden. Auf Basis der Befunde soll anschließend erörtert werden, ob sich daraus Rückschlüsse auf Orientierungen und Handlungsstile von Kita-Trägern ziehen lassen oder ob – wie jüngere Untersuchungen nahelegen – die Organisations- und Rechtsform als „empty signifier“ nicht länger zwangsläufig in Zusammenhang mit den inhaltlichen und ideellen Zielen einer Organisation steht (Grohs u.a. 2015, S. 172).

Abb. 16: Seit 2000 gegründete und ältere Träger nach Rechtsform (in %; n=359)

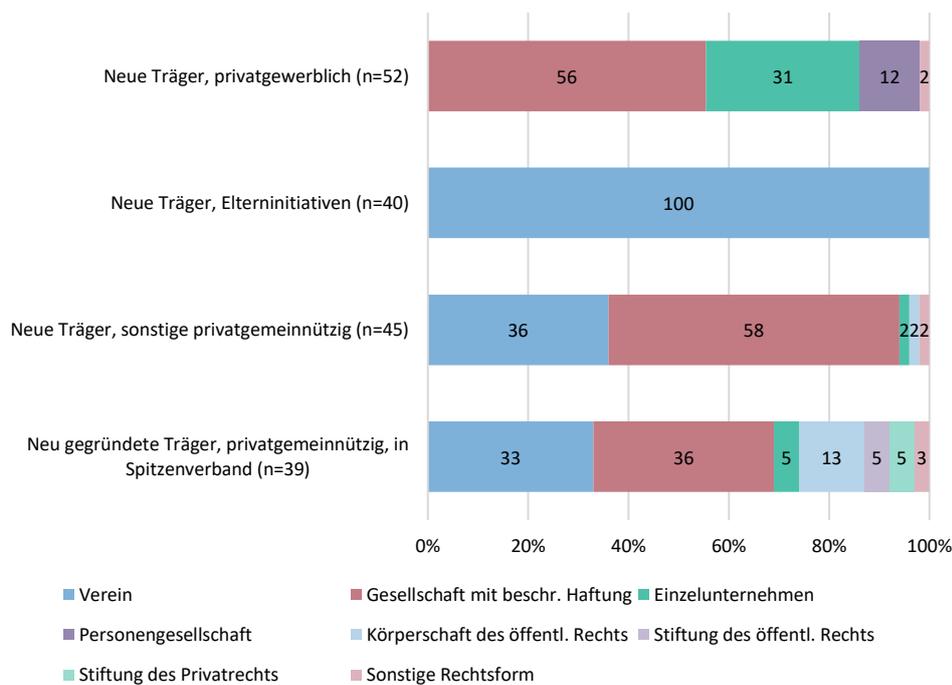


Frage: Welche Rechtsform hat der Träger?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Beim Vergleich der Rechtsformen der ab 2000 gegründeten und älteren Träger zeigen sich deutliche Unterschiede: Die älteren Träger haben am häufigsten die Rechtsform eines eingetragenen Vereins oder, wenn z.B. Kirchengemeinden als Träger auftreten, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung hat unter den alten Trägern einen Anteil von lediglich 8%, während sich der Anteil bei den Trägern, die ab 2000 gegründet wurden, auf 39% beläuft (vgl. Abb. 16). Umgekehrt findet sich unter den seit 2000 gegründeten Trägern ein deutlich geringerer Anteil an Vereinen, als dies unter den älteren Trägern der Fall ist. Somit ist auch in der vorliegenden Stichprobe der allgemeine Trend zur (g)GmbH deutlich erkennbar. Bezogen auf den Gründungskontext stellt die GmbH dabei eine Rechtsform dar, die von mindestens einer natürlichen oder juristischen Person (Gesellschafter/in) gegründet wird. Inwiefern diese dann als Alleingesellschafter auftritt, lässt sich anhand der Daten allerdings nicht eruieren. Zusätzlich hat unter den Rechtsformen mit einem Anteil von 11% die Bedeutung von Einzelunternehmen zugenommen.

Abb. 17: Rechtsform der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart (in %; n=176)



Frage: Welche Rechtsform hat der Träger?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Bei Betrachtung der Rechtsformen nach Art der seit 2000 gegründeten Träger wird deutlich, dass die Rechtsform der (g)GmbH bei privatgewerblichen und gemeinnützigen neuen Trägern gleichermaßen vertreten ist und mit 56 bzw. 58% jeweils die häufigste Rechtsform darstellt (vgl. Abb. 17). Neue privatgewerbliche Träger sind darüber hinaus zu knapp einem Drittel als Einzelunternehmen und in geringerem

Umfang als Personengesellschaften organisiert. In den gewählten Rechtsformen dürfte sich die relativ starke Bedeutung der Gründungspersönlichkeiten widerspiegeln, die im vorherigen Abschnitt aufgezeigt werden konnte. Demgegenüber erweist sich der Verein nach wie vor als die charakteristische Rechtsform von Elterninitiativen. Sieht man von diesen ab, entscheidet sich heute jedoch nur noch eine Minderheit (rund ein Drittel) unter den gemeinnützigen Trägern für die Vereinsform. Die spitzenverbandlich organisierten Träger, die seit 2000 gegründet wurden, ähneln in ihren Rechtsformen am stärksten dem etablierten Trägerspektrum.

Rückschlüsse auf Orientierungen und Handlungsstile von Kita-Trägern lassen sich aus den Befunden allenfalls mit Vorsicht ziehen. Der Bedeutungszuwachs von (g)GmbHs und Einzelunternehmen scheint zunächst die Annahme einer verstärkt betriebswirtschaftlichen Orientierung unter Kita-Trägern zu bestätigen. Vor dem Hintergrund der Befunde zu Gründungspersonen und Gründungsmotiven kann darin aber auch in erster Linie eine Aufwertung der Rolle der Gründungspersönlichkeiten gesehen werden. Beide Rechtsformen zeichnen sich dadurch aus, dass sie in ihren Entscheidungsstrukturen auf einzelne Personen zugeschnitten sind. Erfolgt im Verein prinzipiell eine basisdemokratische Willensbildung und liegt die Vertretung bei einem auf Zeit gewählten und in der Regel ehrenamtlichen Vorstand, so liegt beim inhabergeführten Einzelunternehmen die Vertretungs- und Entscheidungskompetenz beim Inhaber bzw. der Inhaberin. Die GmbH (so es sich nicht um eine Ein-Personen-GmbH handelt) verfügt über eine klar geregelte Verantwortungsteilung zwischen Gesellschaftern und hauptamtlicher Geschäftsführung, die mit umfassenden Vertretungs- und Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist. Die Gesellschafter sind je nach Höhe der Kapitaleinlage an zentralen Entscheidungen beteiligt. Diese Konstruktion gewährleistet nicht nur im Sinne wirtschaftlichen Agierens ein flexibleres und rasches Handeln, sondern sichert auch den Einfluss der Gründerperson(en) auf die inhaltliche und konzeptionelle Ausrichtung des Trägers.

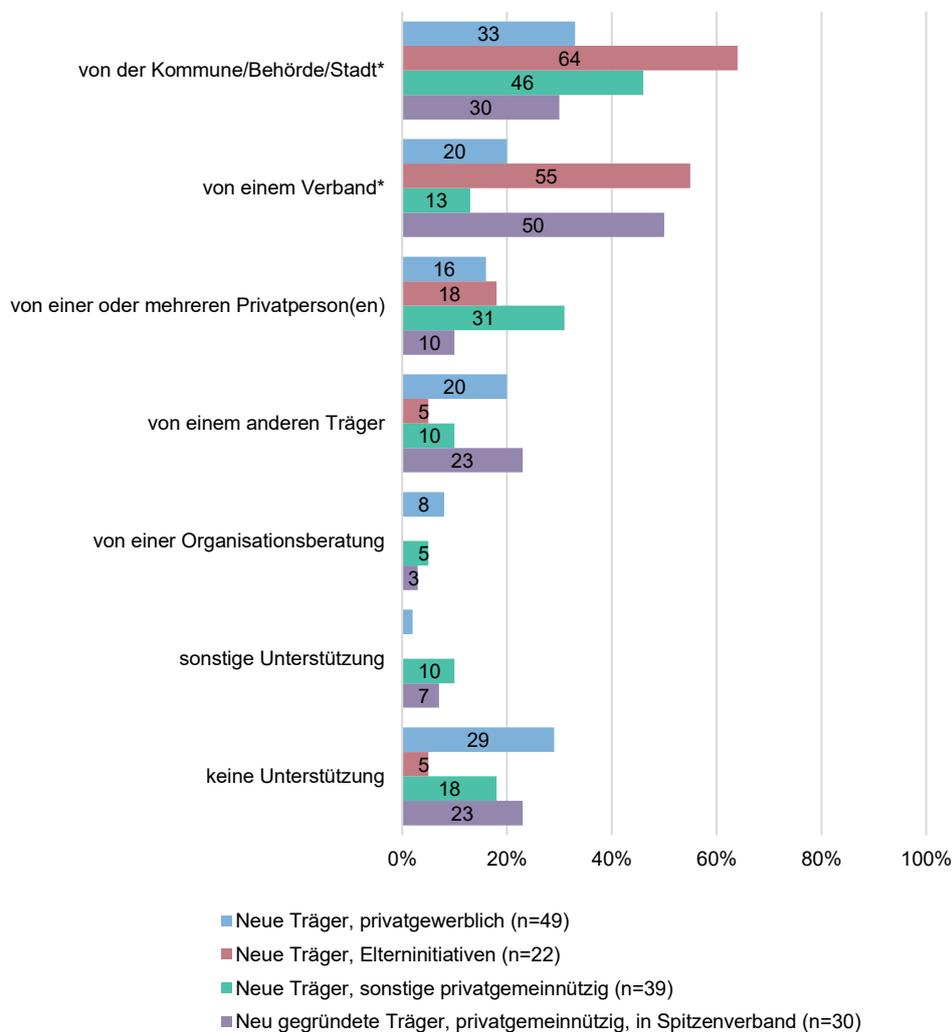
5.3.4 Unterstützung beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung

Neben rechtlichen Fragen der Organisation ergeben sich bei der Gründung eines Kita-Trägers komplexe Fragen und Aufgaben im Zusammenhang mit der Standortwahl, Konzepterstellung, Finanzierung oder Erteilung der Betriebserlaubnis. Ob eine geplante Gründung realisiert wird, kann daher wesentlich davon abhängen, welche Unterstützung Gründungspersonen erhalten.

Wie Abb. 18 zeigt, konnten die meisten der seit 2000 gegründeten Träger in unserer Stichprobe bei der Gründung auf Unterstützung, meist durch kommunale Behörden oder einen Verband, zurückgreifen. Besonders Elterninitiativen erhielten eine solche Unterstützung signifikant häufiger als andere Trägerarten. Sie konnten sich zu 64% auf Hilfe seitens der Kommune stützen, während lediglich rund ein Drittel der neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen und der neuen privatgewerblichen Träger von kommunaler Unterstützung berichten. Spitzenverbandsangehörige Träger konnten im Gründungsprozess vor allem auf Unterstützung durch ihren Verband zählen. Seltener stellen private soziale Netzwerke sowie andere Träger eine

Ressource für Gründende dar. So konnte sich etwa jeder dritte neue sonstige gemeinnützige Träger Unterstützung von anderen Privatpersonen organisieren. Hilfestellung von einem anderen Träger erhielt etwa jeder fünfte neu gegründete Spitzenverbandsangehörige Träger und neue privatgewerbliche Träger. Insgesamt ein Fünftel der Träger berichtete jedoch, keinerlei Unterstützung erhalten zu haben. Besonders häufig traf dies auf neue privatgewerbliche Träger zu (29%). Ob in diesen Fällen eine Unterstützung nicht verfügbar oder nicht erwünscht war, muss allerdings offenbleiben. Angesichts aktueller Anforderungen und Debatten rund um die Prüfung der Zuverlässigkeit von Trägern im Rahmen der Betriebserlaubnisverfahren wäre eine möglichst enge Kooperation bereits im Prozess der Trägergründung sicherlich von Vorteil.

Abb. 18: Erhaltene Unterstützung beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=140)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Hat der Träger beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung Unterstützung erhalten?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

5.3.5 Zwischenfazit

Die Auswertungen zu Gründungspersonen, ihrem Hintergrund, ihren Motiven und organisatorischen Weichenstellungen bestätigen die große Heterogenität unter den neuen Trägern. Gemeinsamkeiten, die auf eine neue Generation von Kita-Trägern hinweisen, deuten sich an: So scheinen bei den neuen Trägern Gründungspersönlichkeiten eine hervorgehobene Rolle zu spielen. Dies lässt sich zunächst an der bedeutsamen Zahl der Trägergründungen durch Einzelpersonen ablesen, die vor allem das privatgewerbliche Trägersegment kennzeichnet. Aber auch bei einem Drittel der neuen gemeinnützigen Träger steht eine Einzelperson hinter der Gründung. Demgegenüber ist der Anteil der Neugründungen durch Organisationen in der Referenzgruppe der neu gegründeten spitzenverbandlich organisierten Träger deutlich höher. Die gewählten Rechtsformen unterstreichen den Führungsanspruch einzelner Gründungspersonen. Die Gründungsmotive fügen sich ins Bild: Eigene pädagogische Vorstellungen zu verwirklichen oder sich selbstständig zu machen, ist häufig der Antrieb der Gründerinnen und Gründer. Das erstgenannte Motiv könnte dabei zumindest zum Teil auf einen hohen fachlichen Qualitätsanspruch hinweisen. Immerhin rund die Hälfte der privatgewerblichen sowie der sonstigen gemeinnützigen Gründenden bringt bereits Erfahrungen aus dem Kita-Bereich mit.

Gleichzeitig zeigt sich – hier mag auch soziale Erwünschtheit zum Tragen kommen – ein geringer Stellenwert ökonomischer Motive: Die Gründenden bewerten ideelle, fachliche und intrinsische Motive durchweg höher als wirtschaftliche Ziele. Privatgewerbliche Träger unterscheiden sich in diesem Punkt nicht von gemeinnützigen Trägern. Allerdings kann der von ihnen häufig(er) genannte Beweggrund, auf die mangelnde Qualität vorhandener Angebote zu reagieren, nicht nur als fachliches Motiv, sondern auch im Sinne einer Wettbewerbsorientierung interpretiert werden. Davon abgesehen finden sich sektorspezifische Handlungsmotive, wie im Theorie-Teil (vgl. Kap. 2.1) skizziert, vor allem bei den Elterninitiativen, die vom eigenen Bedarf an einem Betreuungsplatz angetrieben werden.

5.4 Handlungsorientierungen und Positionierung im Wohlfahrtsmix

In diesem Kapitel wird die Positionierung der Träger in Bezug auf Staat, Markt, Dritten Sektor und Familien näher untersucht, wobei der These von hybriden Organisationsformen weiter nachgegangen wird. Entlang der in Kap. 2.1.3 skizzierten Dimensionen werden dabei einerseits Ressourcen und andererseits Handlungsziele bzw. -orientierungen betrachtet. Im Anschluss an die Analyse der Finanzierungsstrategien und -situation der Träger (Kap. 5.4.1) wird zunächst die Frage erörtert, inwiefern die Subgruppen neu gegründeter Träger Unterschiede hinsichtlich ihrer Wettbewerbsorientierung aufweisen (Kap. 5.4.2). Daran anschließend wird die Orientierung der Träger an gemeinnützigen und sozialen Zielsetzungen behandelt (Kap. 5.4.3), und in einem letzten Schritt wird untersucht, welche Rolle die Träger den Eltern in ihren Dienstleistungskonzepten zuweisen (Kap. 5.4.4).

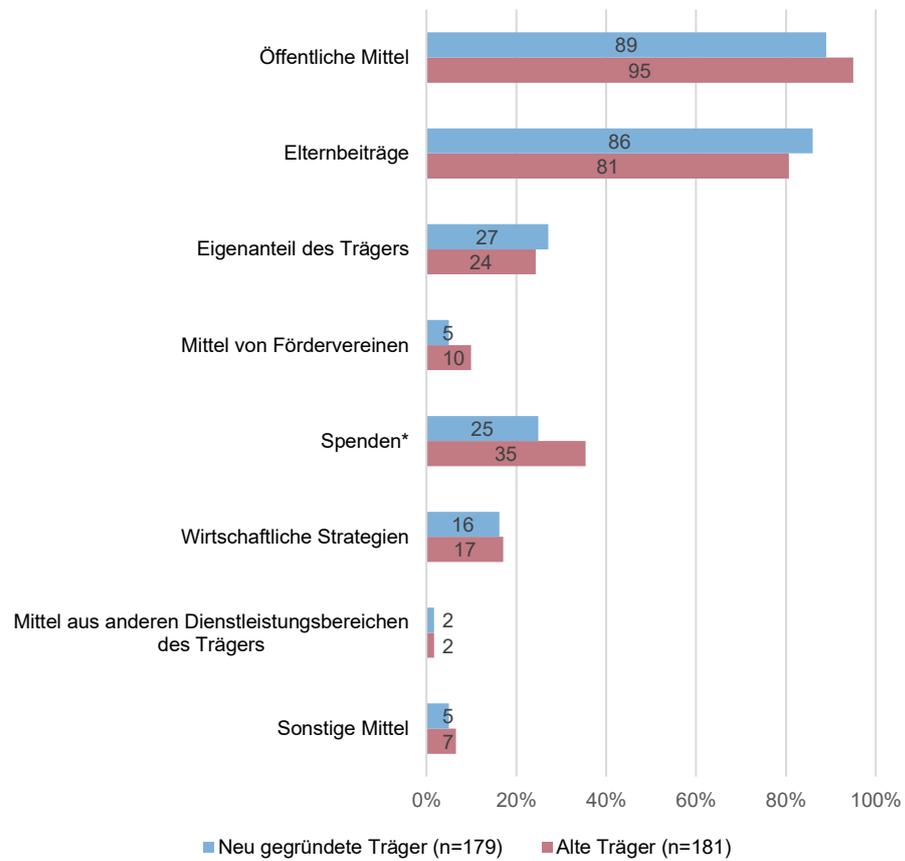
5.4.1 Finanzierungsstrategien und -situation

Bei den finanziellen Ressourcen, auf die sich Träger bei der Organisation der Kindertagesbetreuung stützen, kann es sich um öffentliche Mittel, um über den Markt erwirtschaftete Mittel, wie Elterngebühren oder Einnahmen aus kostenpflichtigen Angeboten, oder um solidarische Finanzierungsbeiträge, wie z.B. Spenden, handeln. In der vorliegenden Erhebung konnten die befragten Träger ihre Finanzierungsquellen differenziert angeben. Basierend auf den Antworten aus dem qualitativen Erhebungsteil wurden dazu folgende Kategorien gebildet:

- Öffentliche Mittel: diese umfassen kommunale Mittel sowie Landesmittel und Mittel aus Bundes- oder Landesprogrammen;
- Elternbeiträge
- Eigenanteile des Trägers
- Wirtschaftliche Strategien: diese umfassen Mittel aus der Vergabe von Belegplätzen, Mittel aus der Durchführung kostenpflichtiger Zusatzangebote, z.B. Tanz und Chor, und Mittel privater Investoren;
- Mittel von Fördervereinen
- Spenden sowie
- Mittel aus anderen Dienstleistungsbereichen des Trägers.

Trägerübergreifend ergibt sich das Bild eines teilweise komplexen Finanzierungsmix, da jeweils mehrere Finanzierungsquellen angegeben wurden (vgl. Abb. 19). Die häufigsten Quellen stellen sowohl bei den alten wie auch den seit 2000 gegründeten Trägern öffentliche Mittel und Elternbeiträge dar (öffentliche Mittel: 95 bzw. 89%; Elterngebühren: 81 bzw. 86%). Die seit Langem beobachtete Abnahme des Stellenwerts von Eigenanteilen der Träger spiegelt sich darin wider, dass nur noch etwa ein Viertel der alten sowie der neu gegründeten Träger diese Finanzierungsquelle angibt. Unterschiede zwischen alten und neu gegründeten Trägern werden insbesondere bei solidarischen Finanzierungsbeiträgen erkennbar, die in Form von Spenden oder über Fördervereine seitens der (lokalen) Zivilgesellschaft bereitgestellt werden. Vor 2000 gegründete Träger können sich bei der Finanzierung der Kindertagesbetreuung häufiger zusätzlich auf Spenden und Mittel von Fördervereinen stützen: Ein gutes Drittel unter ihnen gibt Spenden als eine Finanzierungsquelle an, unter den nach 2000 gegründeten Trägern beläuft sich der Anteil hingegen nur auf ein Viertel. Dies dürfte zum Teil daran liegen, dass der Anteil an privatgewerblichen Trägern unter den neu gegründeten Trägern höher ist als bei den alten.

Abb. 19: Finanzierung der Kindertagesbetreuung durch den Träger nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=360)



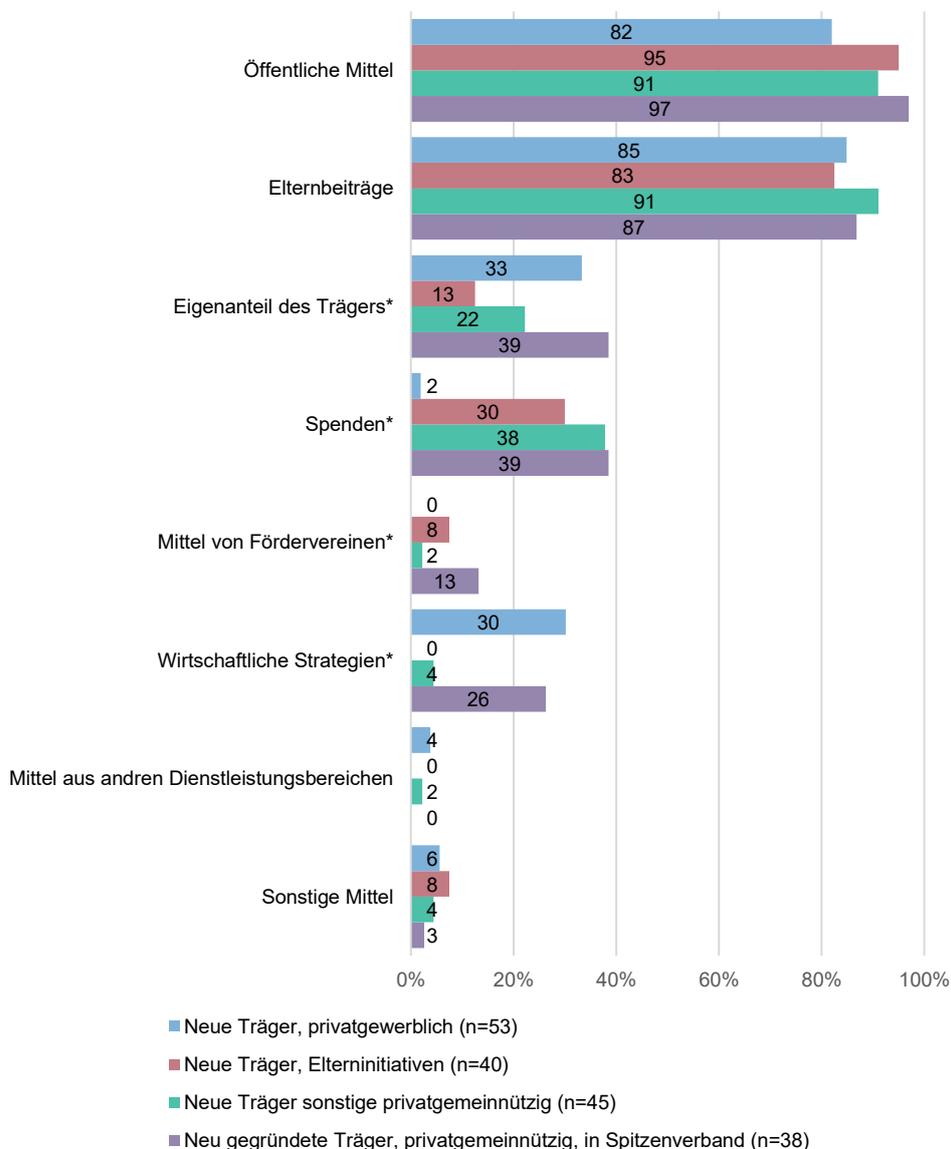
*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Wie finanziert der Träger die Kindertagesbetreuung insgesamt (Grundfinanzierung und zusätzliche Finanzierung)?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Werden die Quellen für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen nach Art des neu gegründeten Trägers betrachtet, so finden sich zunächst keine wesentlichen Unterschiede, was die Bedeutung öffentlicher Mittel sowie von Elterngebühren betrifft (vgl. Abb. 20). Erwartungsgemäß greifen neue privatgewerbliche Träger in etwas geringerem Umfang auf öffentliche Mittel zurück. Jedoch auch hier erhalten vier von fünf Trägern eine öffentliche Förderung.

Abb. 20: Finanzierung der Kindertagesbetreuung nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=176)



*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Wie finanziert der Träger die Kindertagesbetreuung insgesamt (Grundfinanzierung und zusätzliche Finanzierung)?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Den deutlichsten Unterschied zu den anderen Trägerarten markiert der Befund, dass neue privatgewerbliche Träger weder auf Mittel aus Fördervereinen noch in nennenswertem Umfang auf Spenden als zusätzliche Finanzierungsquellen zurückgreifen können. Diese solidarischen Finanzierungsquellen sind nahezu ausschließlich den als gemeinnützig anerkannten Trägern zugänglich. Besonders die Initiierung von Fördervereinen stellt hierbei eine jüngere Entwicklung dar, die von einigen

neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Trägern sowie von Elterninitiativen genutzt wird, oft um die Qualität ihres Angebots zu erhöhen. Dies wird durchaus auch kritisch diskutiert, da auf diese Weise die Abschaffung der Elterngebühren unterlaufen wird, die einige Bundesländer inzwischen realisiert haben.

Mit Blick auf weitere Finanzierungsquellen geben privatgewerbliche Träger zu einem nahezu ähnlich hohen Anteil wie neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger an, Eigenmittel für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung einzusetzen (33 bzw. 39%). Dieser Befund ist insofern bemerkenswert, als Letztere zumindest in Teilen auf Kirchensteuern, Mitgliedsbeiträge o.Ä. zurückgreifen können, worauf privatgewerbliche Träger keinen Zugriff haben.³⁴ Insofern ist die Frage naheliegend, wie privatgewerbliche Träger die Eigenanteile aufbringen. Ein Zusammenhang mit dem Einsatz wirtschaftlicher Strategien erscheint wahrscheinlich. So nutzen neue privatgewerbliche Träger – ebenso wie neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger – signifikant häufiger als die anderen Träger wirtschaftliche Strategien zur Deckung ihres Finanzierungsbedarfs. Dazu zählen beispielsweise das Einwerben von Mitteln privater Investoren, die Vergabe von Belegplätzen oder die Durchführung von kostenpflichtigen Zusatzangeboten.

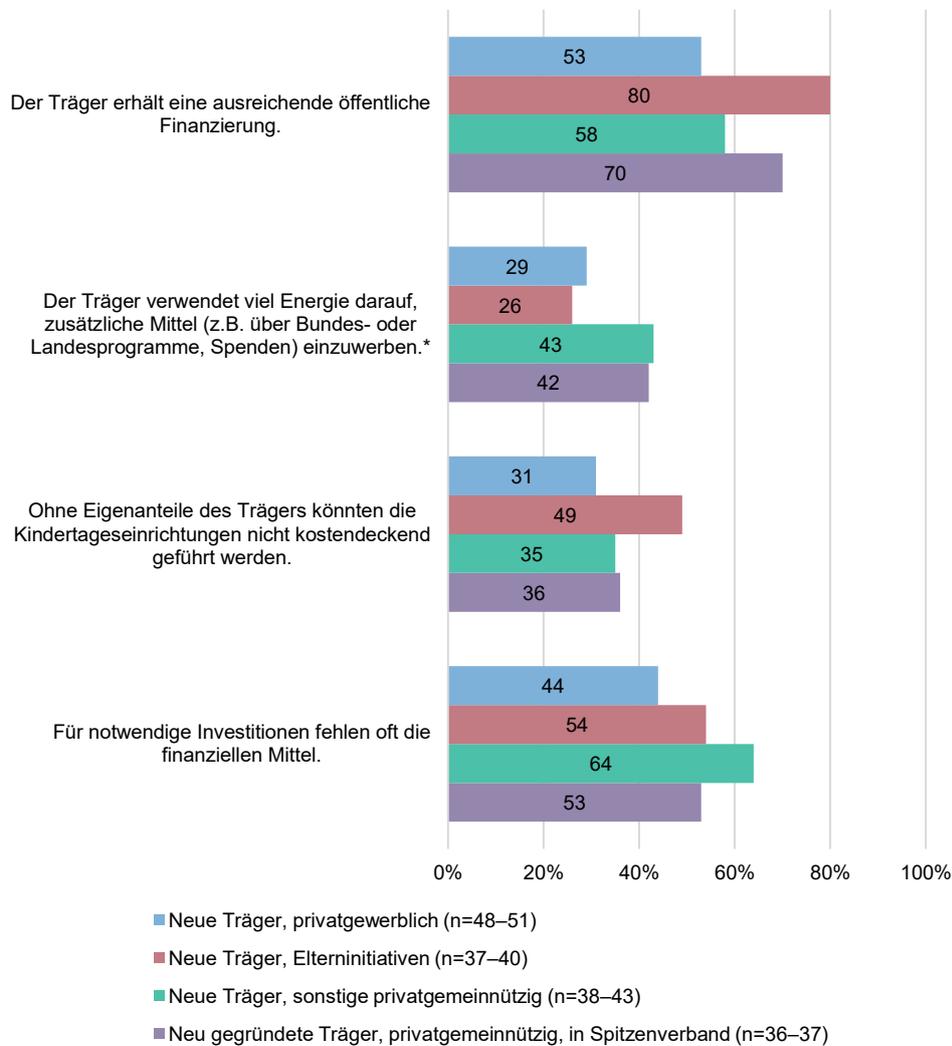
Zusätzlich zur Angabe der Finanzierungsquellen wurden die Träger gebeten, ihre Finanzierungssituation anhand von vier vorgegebenen Items einzuschätzen. Sie konnten bewerten, inwiefern sie die öffentliche Finanzierung für ausreichend halten; ob sie viel Energie auf die Einwerbung zusätzlicher Mittel verwenden müssen; ob die Einrichtungen ohne Eigenanteile kostendeckend geführt werden könnten und inwiefern Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Beim Vergleich zwischen alten und neu gegründeten Trägern zeigt sich eine leichte Tendenz zu etwas negativeren Einschätzungen der eigenen Finanzierungssituation durch die neu gegründeten Träger. Die nach Subgruppen neu gegründeter Träger differenzierten Ergebnisse sind in Abb. 21 dargestellt.

Betrachtet man die Aussage „Der Träger erhält eine ausreichende öffentliche Finanzierung“, erweisen sich neue Elterninitiativen und die neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Träger tendenziell als zufriedener mit der öffentlichen Förderung als neue sonstige gemeinnützige Träger und neue privatgewerbliche Träger. Die beiden zuerst genannten Träger bezeichnen die öffentliche Finanzierung immerhin zu 80 bzw. 70% als ausreichend, während dies bei neuen privatgewerblichen Träger

34 In Stellungnahmen von Trägerverbänden neuer Träger wird ausdrücklich auf die Benachteiligung neuer Träger hingewiesen, wenn bei der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen Eigenanteile der Träger vorausgesetzt werden, wie dies etwa das KiBiZ in Nordrhein-Westfalen verlangt. Die Trägerverbände sehen darin eine Benachteiligung jener Träger, die keine solchen Finanzierungsquellen haben (vgl. Pressemeldung des Deutschen Kitaverbandes vom 11.05.2021; <https://www.deutscher-kitaverband.de/gutachten-kinderbildungsgesetz-kibiz-verstoestt-gegen-bundesrecht/>).

nur auf etwas mehr als die Hälfte zutrifft. Gleichzeitig besteht bei privatgewerblichen Trägern jedoch ähnlich häufig wie bei anderen Trägern die Notwendigkeit, eigene Mittel zum laufenden Betrieb ihrer Einrichtungen zuzuschießen.

Abb. 21: Einschätzungen der seit 2000 gegründeten Träger zur Finanzierungssituation nach Trägerart (Aussage trifft eher/voll zu; in %; n=159–171)



*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Wie sehr treffen folgende Aussagen zur Finanzierung Ihrer Meinung nach auf den Träger zu?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Trägerübergreifend gibt vor allem der Befund zu denken, dass für notwendige Investitionen oft die finanziellen Mittel fehlen. Dies geben immerhin 44% der neuen privatgewerblichen Träger, etwas mehr als die Hälfte der neuen Elterninitiativen sowie der neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Träger und nahezu zwei Drittel der neuen sonstigen gemeinnützigen Träger an. Dies dürfte zum einen die

eingeschränkten Möglichkeiten gemeinnütziger Träger zur Rücklagenbildung widerspiegeln. Zum anderen verweist es darauf, dass Kita-Träger in vielen Fällen nur mit einer dünnen Kapitaldecke ausgestattet sind, was ihre nachhaltige Existenz gefährden kann. Neben dem Problem der Bestandssicherung ist davon auszugehen, dass sich der erzwungene Verzicht auf Investitionen negativ auf die Qualität der Kindertagesbetreuung auswirkt.

Auch auf ein weiteres Problem weisen die Daten hin. So geben 42 bzw. 43% der neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Träger sowie der sonstigen gemeinnützigen Träger an, dass sie viel Ressourcen und Energie für Antragstellungen und die Einwerbung zusätzlicher Mittel aufwenden müssen. Auch in der Fachliteratur wurde der Finanzierungsdschungel im Feld der Kindertagesbetreuung bereits kritisch beleuchtet (vgl. für die Finanzierung inklusiver Bildung Rudolphi/Preissing 2018). Angesichts oftmals kaum vorhandener personeller und administrativer Ressourcen dürfte er wesentlich zur hohen Belastung von Trägern und Kita-Leitungen beitragen.

Lediglich neue privatgewerbliche Träger und Elterninitiativen berichten demgegenüber signifikant seltener, dass sie hierfür viel Energie aufwenden. Der Grund ist, dass sie eher auf andere (Finanzierungs-)Strategien setzen. Während bei Elterninitiativen die ehrenamtliche Mitarbeit eine unverzichtbare Ressource für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen darstellt, hat bei privatgewerblichen Trägern der Einsatz privatwirtschaftlicher Finanzierungsstrategien einen höheren Stellenwert. Weiterführende Analysen des vorliegenden Datenmaterials liefern außerdem Hinweise darauf, dass sie sich zum Teil über höhere Elterngebühren finanzieren.

So wurden die Träger gefragt, ob ihre Elterngebühren über dem ortsüblichen Durchschnitt liegen. Insgesamt ist dies bei deutlich mehr neu gegründeten als alten Trägern der Fall (17 gegenüber 6%). Die Analysen machen zudem deutlich, dass die Höhe der Elterngebühren zwischen den Subgruppen neu gegründeter Träger variiert: Bei 26% der neuen privatgewerblichen Träger liegen die Gebühren über dem ortsüblichen Durchschnitt, während dies bei den anderen Trägergruppen nur bei 13 bis 17% der Fall ist. Allerdings sind die Zahlen vorsichtig zu interpretieren, da die Elterngebühren keine Verpflegungs- und weiteren Zusatzkosten beinhalten.

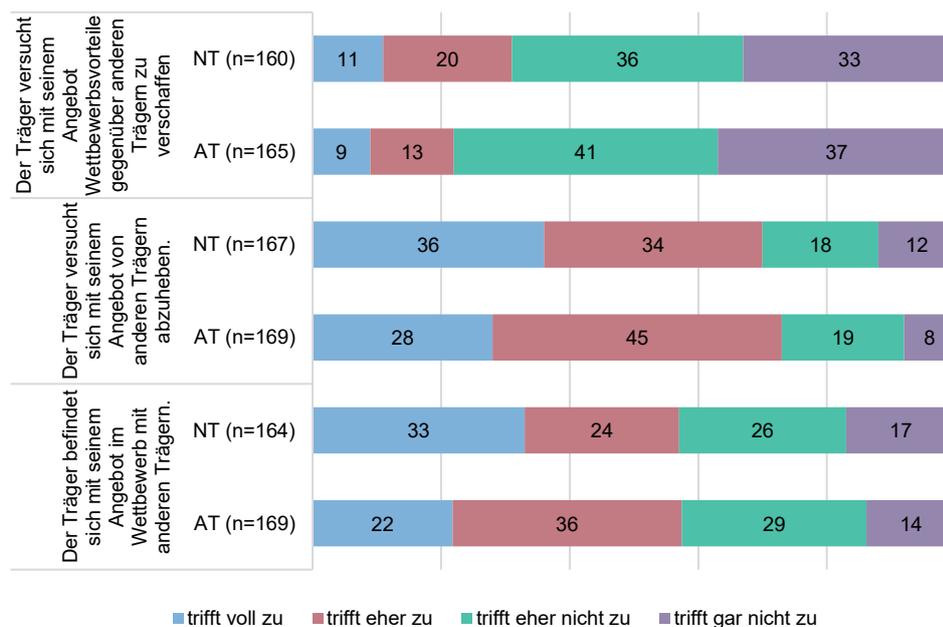
5.4.2 Markt- und Wettbewerbsorientierung

Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, zeichnet sich das Feld der Kindertagesbetreuung durch einen (mehr oder weniger komplexen) Ressourcenmix und die Notwendigkeit aus, mit tendenziell knappen öffentlichen Mitteln zu wirtschaften. Dies sagt jedoch noch nichts darüber aus, wie sich im jeweiligen Trägerhandeln inhaltliche und solidarische Ziele mit (betriebs-)wirtschaftlichen Überlegungen verschränken und wie stark (lokale) Kinderbetreuungsmärkte einer Wettbewerbslogik unterliegen. Hierauf dürfte insbesondere auch die Form der öffentlichen Finanzierung einen Einfluss haben. In der Fachdebatte wurden in diesem Zusammenhang das Gutscheinmodell in Region B, aber auch generell Finanzierungsmodelle kritisch diskutiert, die sich von einer Angebotssubventionierung in Richtung entgeltorientierter

Finanzierungsformen gewandelt und damit den Wettbewerb unter Trägern angekurbelt haben (vgl. zur kontroversen Debatte Rauschenbach 2010). Während die Bewertung von mehr Wettbewerb in der Kindertagesbetreuung sehr unterschiedlich ausfällt – für die einen fördert er das Bemühen um bessere Qualität, für die anderen geht er mit dem Risiko von sinkenden Standards und selektiven Zugängen einher –, erscheint die Entwicklung hin zu einer stärkeren Wettbewerbsorientierung generell unbestritten.

Um uns der Frage der Wettbewerbsorientierung zu nähern, wurden die Träger danach gefragt, ob sie selbst eine Wettbewerbssituation wahrnehmen und sich in ihrem Handeln daran orientieren. Neben der Annahme von regionalen Einflüssen besteht eine weitere Annahme darin, dass zum einen neu gegründete Träger, die sich erst auf dem Markt behaupten müssen, die Frage in stärkerem Maße bejahen als ältere Träger. Zum anderen ist eine Wettbewerbsorientierung vor allem bei privatgewerblichen Trägern zu vermuten.

Abb. 22: Wettbewerbsorientierung nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers (in %; n=325–336)



Anmerkung: NT = Neu gegründete Träger, AT = Alte Träger. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Frage: Wie sehr treffen folgende Aussagen Ihrer Meinung nach auf den Träger zu?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

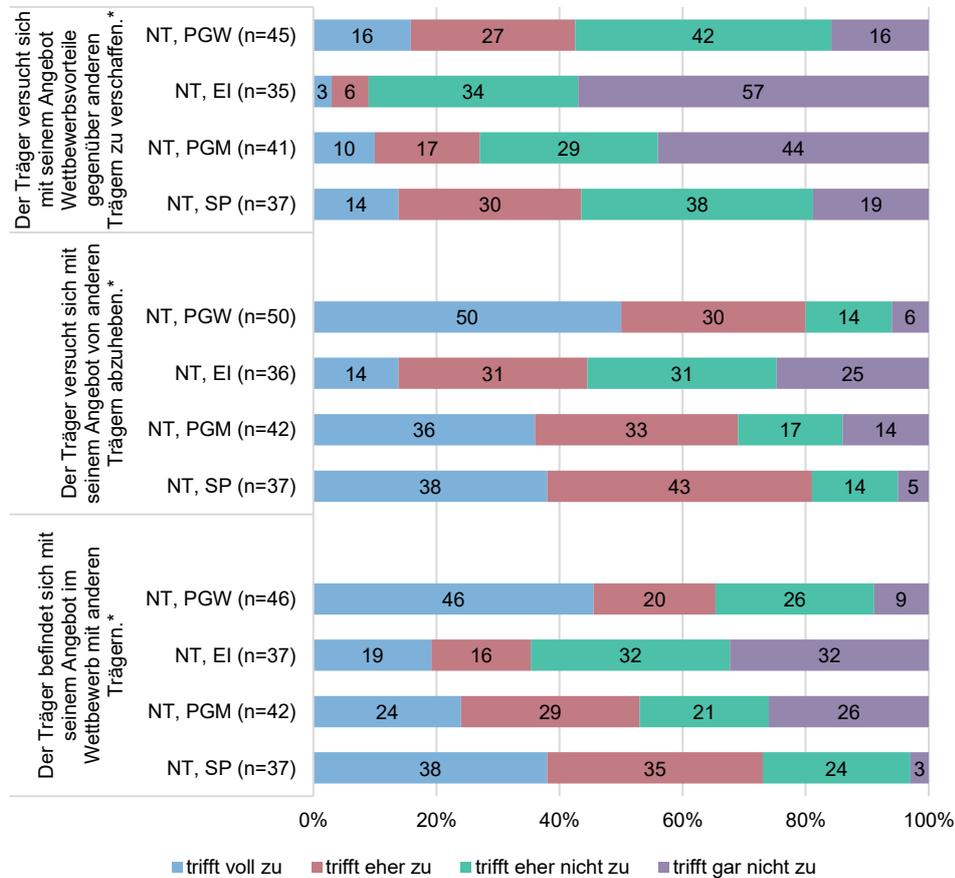
Entsprechend der formulierten Erwartung zeigen sich zwischen neu gegründeten und alten Trägern Unterschiede hinsichtlich ihrer Wettbewerbsorientierung (vgl. Abb. 22). Die Aussage, dass sich der Träger im Wettbewerb mit anderen Anbietern befindet, bewerten ein Drittel der neu gegründeten Träger und 22% der alten Träger als „voll zutreffend“. Dieser Unterschied ist auch statistisch signifikant. Nimmt man

jene Träger hinzu, für die diese Aussage „eher“ zutrifft, gehen etwas mehr als die Hälfte sowohl der alten als auch der neu gegründeten Träger davon aus, sich im Wettbewerb gegen andere Kita-Träger behaupten zu müssen.

Vor diesem Hintergrund ist auch der nächste Befund zu lesen: 70 bzw. 73% der befragten Träger stimmen der Aussage, dass sie sich mit ihrem Angebot von der Konkurrenz abzuheben versuchen, voll oder eher zu. Dabei findet sich unter den neu gegründeten Trägern ebenfalls ein etwas höherer Anteil, auf den die Aussage voll zutrifft, wenngleich sich dieser Unterschied als nicht signifikant erweist. Bei der dritten Aussage, die in Richtung einer aggressiveren Wettbewerbsstrategie des Trägers interpretiert werden kann, fallen die Zustimmungswerte vergleichsweise niedrig aus. Auch in diesem Punkt erweisen sich die neu gegründeten Träger tendenziell als etwas wettbewerbsorientierter.

Insgesamt können die Ergebnisse jedoch nur sehr vorsichtig als Beleg für eine stärkere Wettbewerbsorientierung neu gegründeter Träger gewertet werden. In regionaler Hinsicht finden sich dabei keine nennenswerten Unterschiede zwischen Region B und Region A, lediglich in Region C zeigen sich im Gegensatz zu den beiden anderen Städten keine Hinweise auf einen Wettbewerbsmarkt.

Abb. 23: Wettbewerbsorientierung der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart (in %; n=158–165)



Anmerkung: NT = Neu gegründete Träger, PGW = privatgewerblich, EI = Elterninitiativen, PGM = sonstige privatgemeinnützig, SP = privatgemeinnützig, in Spitzenverband. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Wie sehr treffen folgende Aussagen Ihrer Meinung nach auf den Träger zu?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Vergleicht man die Wettbewerbsorientierung unter den Subgruppen neu gegründeter Träger, werden deutlichere Unterschiede erkennbar (vgl. Abb. 23). Die Erwartungen mit Blick auf privatgewerbliche Träger scheinen sich zumindest zum Teil zu bestätigen. Sie sehen sich besonders häufig im Wettbewerb mit anderen Trägern, wobei dies jedoch auch auf neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger zutrifft. Beide Trägergruppen unterscheiden sich in diesem Punkt signifikant von den neuen Elterninitiativen, aber auch von sonstigen gemeinnützigen Trägern.

Insbesondere den Elterninitiativen scheint jeder Wettbewerbsgedanke fern zu liegen. Sie versuchen signifikant seltener als die anderen Trägergruppen, sich mit ihrem Angebot gegenüber anderen Trägern zu profilieren. Schon gar nicht versuchen sie, sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Hingegen geben neue

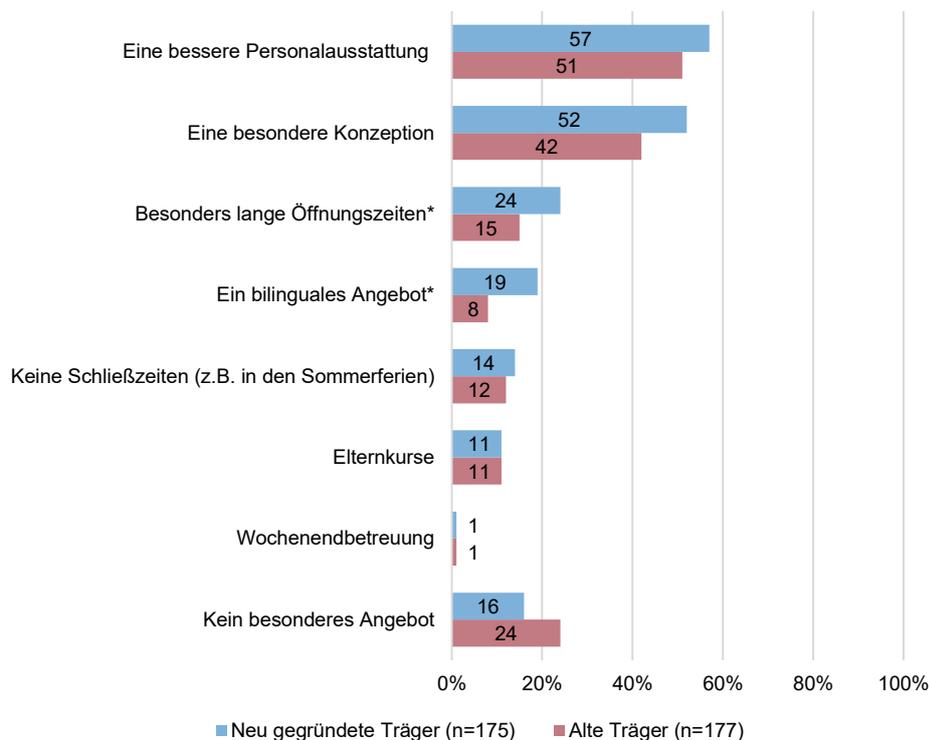
privatgewerbliche Träger zu 43% und neu gegründete, Spitzenverbandsangehörige Träger zu 44% an, dass das Streben nach einem Wettbewerbsvorteil voll oder eher auf sie zutrifft.

Auf den ersten Blick bemerkenswert ist, dass privatgewerbliche und neu gegründete Spitzenverbandsangehörige Träger ein ganz ähnliches Antwortprofil aufweisen und damit offenbar ähnlich wettbewerbsorientiert vorgehen. Hierbei ist auch an die unterschiedlichen Gründungskontexte zu erinnern: So dürften einige der Spitzenverbandsangehörigen Träger gerade mit der Absicht in das Feld der Kindertagesbetreuung eingestiegen sein, ihre Marktposition durch Expansion und Diversifizierung zu stärken.

Somit zeigen die Daten, dass eine (gewisse) Wettbewerbsorientierung keineswegs auf privatgewerbliche Träger beschränkt ist. Vielmehr unterscheiden sich privatgewerbliche Träger in dieser Hinsicht nicht von neuen Spitzenverbandsangehörigen Trägern und nur unwesentlich von neuen sonstigen gemeinnützigen Trägern. Gleichzeitig scheint die Wettbewerbsorientierung in der Kindertagesbetreuung insgesamt eher mäßig ausgeprägt. Dies mag zum einen mit der nach wie vor vielfach ungedeckten Nachfrage nach Betreuungsplätzen zusammenhängen, die (bisher) keine echte Wettbewerbssituation entstehen lässt. Zum anderen kann es aber auch auf Wertorientierungen sowie auf Kooperationskulturen und Governance-Formen in der Kindertagesbetreuung hinweisen, die einem aggressiven Wettbewerb entgegenstehen.

Unabhängig von einer vorhandenen Wettbewerbsorientierung wurden die Träger danach gefragt, ob sie ihrer Klientel ein besonderes Angebot bieten. Dies wurde von drei Vierteln der alten Träger und sogar 84% der neu gegründeten Träger bejaht. Dabei wurden vor allem eine bessere Personalausstattung und eine besondere Konzeption als „Besserstellungsmerkmale“ genannt (vgl. Abb. 24). Gut die Hälfte der alten sowie der neu gegründeten Träger (51 bzw. 57%) versucht, durch eine bessere Personalausstattung zu punkten, nahezu ebenso viele heben ihre pädagogische Konzeption als Besonderheit hervor (42 bzw. 52%). Alle anderen abgefragten Angebote finden sich deutlich seltener. Als auch statistisch bedeutsam erweisen sich die Unterschiede zwischen alten und neu gegründeten Trägern nur an zwei Stellen. So bieten die neu gegründeten Träger zu einem knappen Viertel (24%) besonders lange Öffnungszeiten an – und damit signifikant häufiger als die älteren Träger (15%). Knapp jeder fünfte neu gegründete Träger (19%) offeriert ein bilinguales Angebot – der Anteil liegt damit gut doppelt so hoch wie bei den alten Trägern (8%). Nach wie vor verzichten nur wenige Träger (12 bzw. 14%) auf Schließzeiten, Wochenendbetreuung wird so gut wie gar nicht angeboten.

Abb. 24: Besondere Angebote nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=352)



*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Hat der Träger ein besonderes Angebot?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

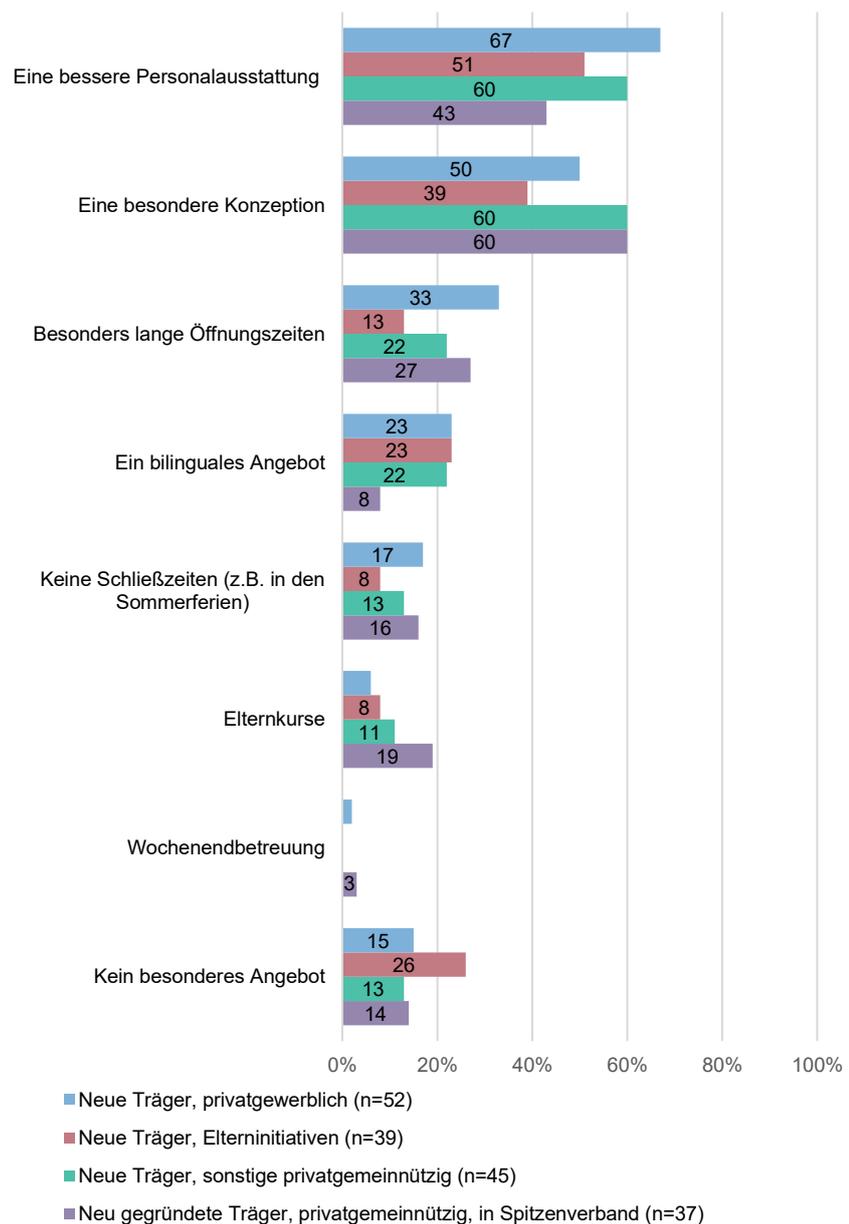
Differenziert nach Subgruppen neuer Träger erweisen sich die Unterschiede in der Angebotspalette als nicht signifikant. Einige Ergebnisse lassen sich dennoch hervorheben (vgl. Abb. 25). So weisen Elterninitiativen entgegen der Erwartung, dass sie in besonderer Weise an den Bedürfnissen von Eltern orientiert sind, seltener spezielle Angebote auf als die anderen Trägergruppen. Mit Blick auf eine besondere Konzeption oder lange Öffnungszeiten haben sie sogar die niedrigsten Anteile unter den Trägergruppen.

Neue privatgewerbliche Träger scheinen tendenziell einen Schwerpunkt auf eine bessere Personalausstattung zu legen. Gut zwei Drittel (67%) unter ihnen hoben die Personalausstattung als besonderes (Qualitäts-)Merkmal hervor. Hingegen wurden lange Öffnungszeiten nur geringfügig häufiger als von anderen Trägern als ein besonderes Angebotsmerkmal genannt (33%). Ein bilinguales Angebot unterbreiten sie nicht häufiger als andere Träger (23%).

Neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger scheinen sich ebenso wie die sonstigen gemeinnützigen Träger primär über eine besondere Konzeption als Qualitätsmerkmal zu definieren. Mit einem Anteil von jeweils 60% wurde dieses Merk-

mal in beiden Trägergruppen besonders häufig angegeben. Spitzenverbandsangehörige Träger bieten zudem am häufigsten Elternkurse an – mit 19% immerhin knapp jeder fünfte Träger dieser Gruppe –, während nur 6% der neuen privatgewerblichen Träger solche Kurse durchführen.

Abb. 25: Besondere Angebote der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=173)



Frage: Hat der Träger ein besonderes Angebot?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Auch bei multivariater Betrachtung bestätigt sich, dass sich privatgewerbliche Träger mit Blick auf ihr Angebotsprofil nicht von anderen neu gegründeten Trägern abheben. Vielmehr zeigt sich ein Zusammenhang zwischen Wettbewerbsorientierung und der Gesamtzahl von besonderen Angeboten: Träger mit einer höheren Wettbewerbsorientierung weisen mehr Zusatzangebote auf. Auch Träger, deren Fokus stärker auf Eltern mit hohen Bildungsansprüchen liegt, machen im Durchschnitt mehr zusätzliche Angebote. Zudem verfügen neu gegründete Träger im Vergleich zu den alten Trägern über mehr Zusatzangebote, wie auch in den bivariaten Analysen gezeigt werden konnte.

5.4.3 Solidar- und Gemeinwohlorientierung

Die Solidar- und Gemeinwohlorientierung stellt ein Merkmal dar, das vor allem Dritte-Sektor-Organisationen zugeschrieben wird, wenngleich Thomas Rauschenbach, Christoph Sachße und Thomas Olk (1995) bereits Mitte der 1990er-Jahre im privatgemeinnützigen Trägersektor eine Entwicklung von „Wertgemeinschaften“ zu „Dienstleistungsunternehmen“ beschrieben haben (vgl. Kap. 2.2). Wie sehr eine Wertebasierung sowie eine solidarische und gesellschaftspolitische Haltung weiterhin unter Trägern verbreitet sind, soll im Folgenden betrachtet werden.

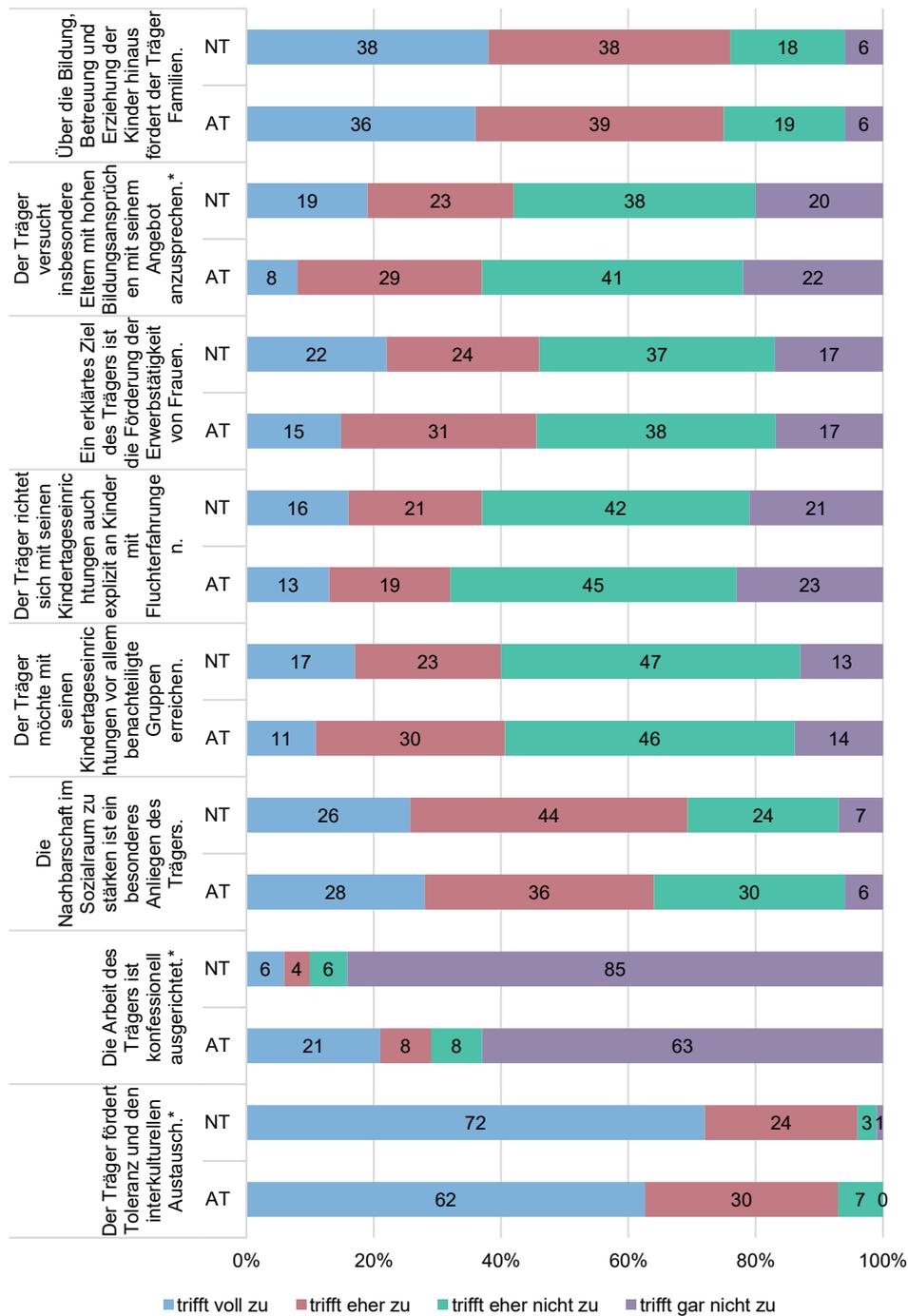
Mit Abstand die höchste Zustimmung erfährt die Aussage, Toleranz und interkulturellen Austausch in den Kindertageseinrichtungen zu fördern; ihr stimmen 62% der alten sowie 72% der neu gegründeten Träger voll zu (vgl. Abb. 26). Mit 36 bzw. 38% wird die Förderung der Familien als Merkmal der eigenen Trägerarbeit nur noch etwa halb so häufig besonders hervorgehoben. Darüber hinaus teilen 28% der alten und 26% der neu gegründeten Träger das Anliegen, die Nachbarschaft im Sozialraum zu stärken. Die vorrangige Berücksichtigung benachteiligter Kinder sowie die explizite Ansprache von Kindern mit Fluchterfahrung stellen demgegenüber eine Zielsetzung dar, der nur etwa jeder sechste Träger voll zustimmt, unabhängig vom Gründungszeitpunkt.

Signifikante Unterschiede zwischen alten und neu gegründeten Trägern zeigen sich erwartbar mit Blick auf eine konfessionell ausgerichtete Arbeit. Diese findet sich mit einem Anteil von 6% deutlich seltener bei neu gegründeten Trägern als bei den alten (21%). Neu gegründete Träger stimmen dagegen signifikant häufiger der Aussage voll zu, dass sie mit dem eigenen Angebot insbesondere Eltern mit einem hohen Bildungsanspruch adressieren (19% gegenüber 8% unter den alten Trägern). Ebenso hat die Förderung von Toleranz und interkulturellem Austausch für sie häufiger einen hohen Stellenwert.

Insgesamt hätte man hier vielleicht ein stärkeres Bekenntnis zu gesellschaftspolitischen Orientierungen und Positionen erwartet. Nur bei einer Minderheit der Träger wird erkennbar, was vielen als ein Markenzeichen der Kinder- und Jugendhilfe gilt, nämlich eine umfassende Verantwortung für Kinder und Familien und eine starke lokale Einbettung und Verankerung im Sozialraum. Umgekehrt – vor allem wenn man die Zustimmungswerte „trifft eher zu“ einbezieht – wird jedoch auch deutlich, dass sich die Träger nicht auf reine Anbieter auf einem

Dienstleistungsmarkt reduzieren lassen, sondern dass sie zum Teil über ihre „Kernaufgabe“ der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern hinaus familienunterstützende und sozialintegrative Aufgaben übernehmen. Die relativ niedrigen Zustimmungswerte, die in Bezug auf die besondere Ansprache benachteiligter Gruppen und von Kindern mit Fluchterfahrung erzielt werden, lassen sich dabei nicht unbedingt als Fehlen einer solidarischen Grundhaltung interpretieren, sondern vermutlich eher als Ausdruck, dass man sich für alle Familien und Kinder gleichermaßen zuständig sieht.

Abb. 26: Wertorientierungen nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers (in %; n=332–336)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Anmerkung: NT = Neu gegründete Träger, AT = Alte Träger.

Frage: Wie sehr treffen folgende Aspekte Ihrer Meinung nach auf den Träger zu?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

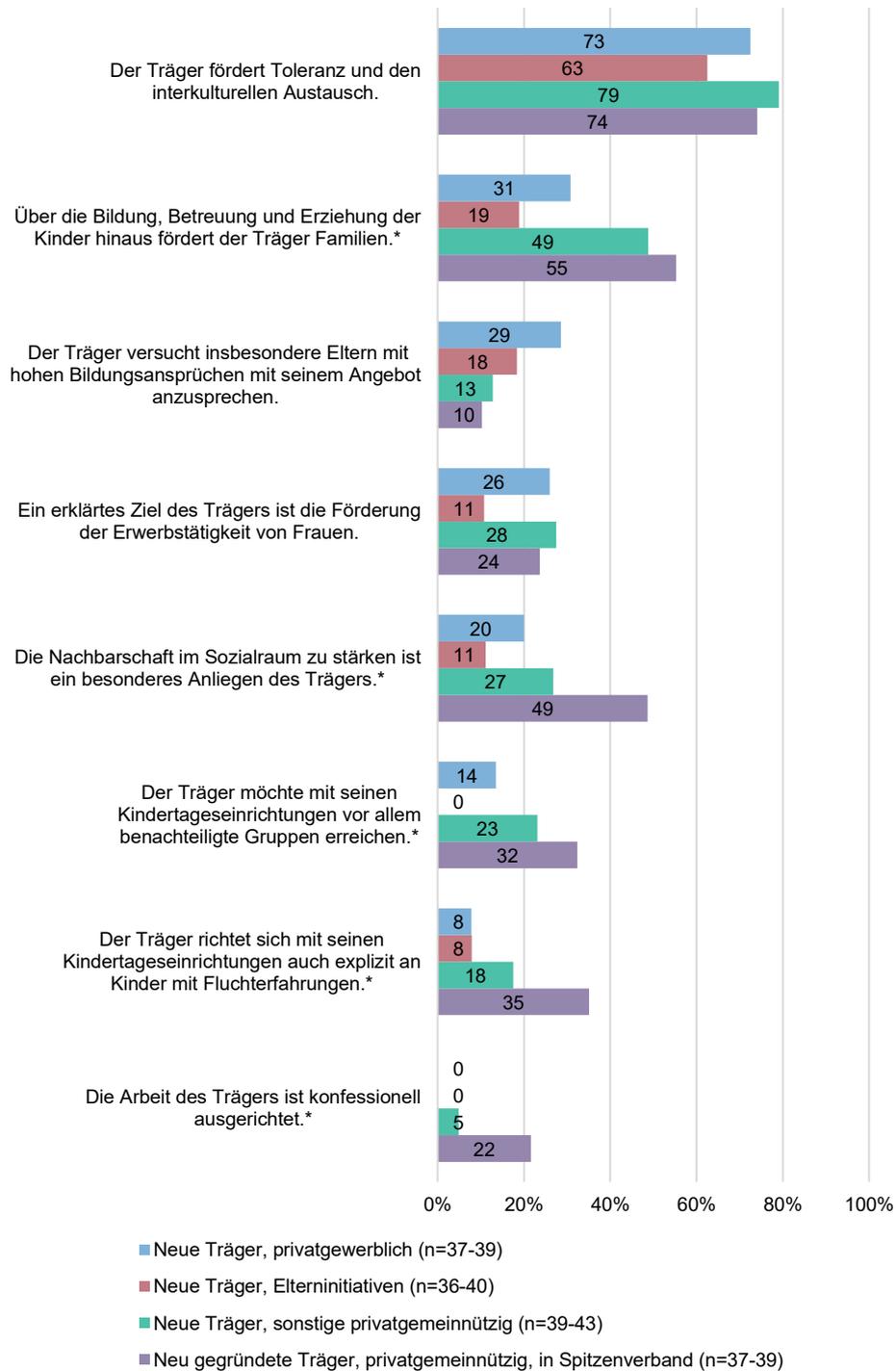
Differenziert man nach Subgruppen neu gegründeter Träger, fällt ins Auge, dass vor allem die neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Träger eine stärkere solidarische Orientierung aufweisen als die anderen Trägergruppen (vgl. Abb. 27). Dies betrifft die Fragen, wie sehr sich die Träger für eine weitergehende Unterstützung und Förderung von Familien engagieren, inwieweit sie sich die Integration von Kindern mit Fluchterfahrung zur Aufgabe machen und inwieweit sie sich besonders um benachteiligte Familien sowie um die Kooperation mit dem sozialen Nahraum bemühen.

Insbesondere im Vergleich zu den neuen Elterninitiativen fallen die Unterschiede deutlich aus und sind auch in statistischem Sinn signifikant. So sehen neue Elterninitiativen deutlich seltener benachteiligte Familien und Kinder mit Fluchterfahrung für sich als eine Zielgruppe. Außerdem geben sie signifikant seltener an, dass der Träger über die Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder hinaus Familien fördert. Ebenso ist ihnen die Stärkung der Nachbarschaft im Sozialraum deutlich seltener ein Anliegen. Und nur sehr wenige der neuen Elterninitiativen streben die Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen an, für nahezu die Hälfte ist dies gar kein Thema.

Die neuen privatgewerblichen Träger unterscheiden sich in ihren Zielen und Handlungsorientierungen ebenfalls von den neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Trägern, indem solidarische und gesellschaftliche Anliegen einen geringeren Stellenwert haben. Die Unterschiede zu den neuen sonstigen gemeinnützigen Trägern fallen hingegen eher gering aus. Nur mit Blick auf die verstärkte Öffnung für benachteiligte Gruppen sowie Kinder mit Fluchterfahrung zeigen sich Letztere erheblich engagierter.

Die Ergebnisse verweisen auf der einen Seite auf ein hohes soziales Verantwortungsethos, das Mitglieder der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege auch heute noch auszeichnet. Anwaltschaftliche Interessensvertretung für Kinder und Familien, Fürsorge für vulnerable Gruppen, Milieubindung und die Einbettung in Communities und Nachbarschaften schwingen hier mit. Auf der anderen Seite verweisen die Ergebnisse auf den Selbsthilfecharakter von Elterninitiativen, bei dem die Befriedigung des eigenen Bedarfs an einem Kinderbetreuungsplatz im Vordergrund steht. Dass die Zugänge zu Elterninitiativen selektiv sind und eine homogene Elternschaft befördern, ist mehrfach beschrieben worden (z.B. Riedel 2009). Gleichzeitig mögen für das unterschiedliche Antwortverhalten aber auch ein größerer Pragmatismus und eine größere Distanz zu normativ geführten Fachdebatten eine Rolle spielen, die bei den befragten Trägervertretungen von Elterninitiativen häufiger vorhanden sein dürften – nicht zuletzt aufgrund ihres zeitlich befristeten Engagements in diesem Feld. Für neue privatgewerbliche Träger spielen gesellschaftliche Zielsetzungen ebenfalls eine geringere Rolle, tendenziell beschränken sie sich eher auf die „Kernaufgabe“ der Bildung, Betreuung und Erziehung. In den Daten deutet sich an, dass sie dabei häufiger Eltern mit hohen Bildungsansprüchen im Blick haben.

Abb. 27: Wertorientierungen der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart („trifft voll zu“; in %; n=332–336)



*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Wie sehr treffen folgende Aspekte Ihrer Meinung nach auf den Träger zu?

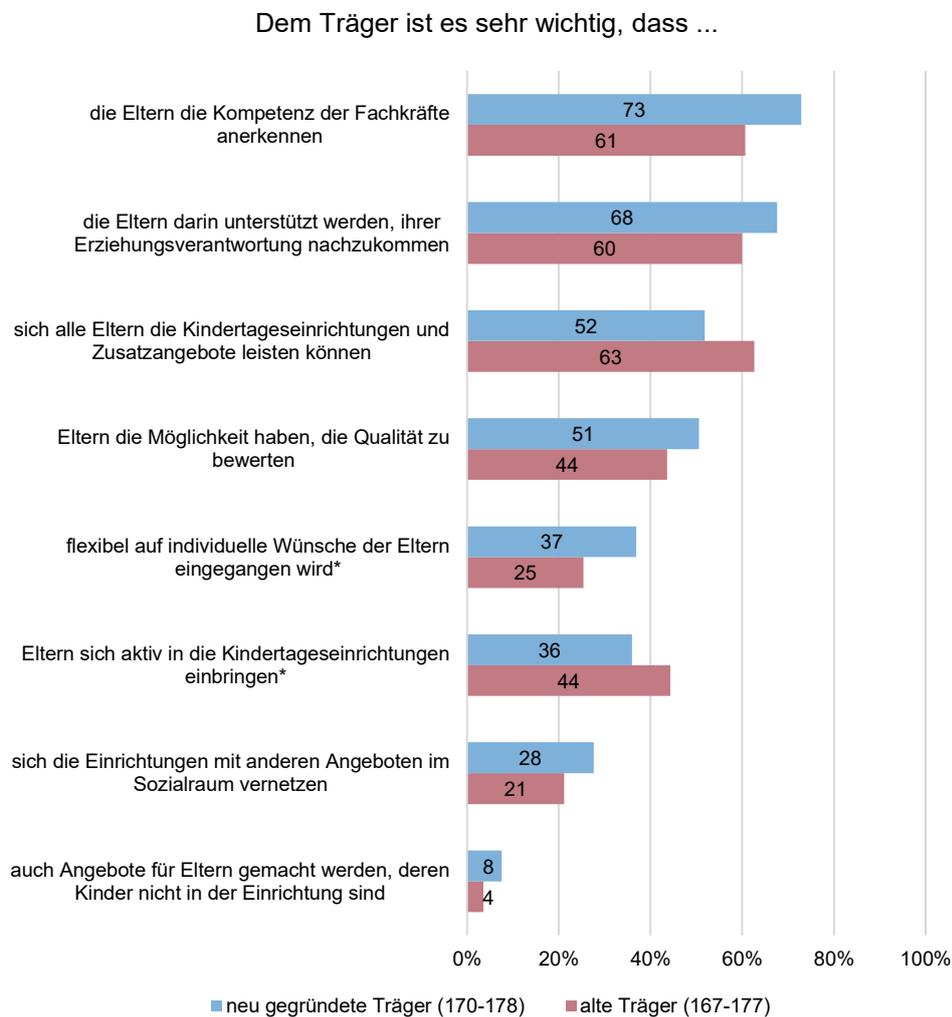
Quelle: GEN-T-Befragung 2020

5.4.4 Elternorientierung

Ein weiterer Fragenblock der quantitativen Untersuchung widmet sich der Elternorientierung der Träger. Anhand von acht Items wurde gefragt, wie sich die Träger gegenüber den Eltern positionieren und welche Rolle sie den Eltern zuweisen. Wie im theoretischen Teil aus Sicht der Haushalts- und Dienstleistungsforschung reflektiert, können Eltern dabei grundsätzlich mehrere Rollen wahrnehmen bzw. können solche im jeweiligen Wohlfahrtsmix für sie vorgesehen sein. Als Bürgern kann ihnen der Zugang zu universellen Diensten – in unserem Fall der Kindertagesbetreuung – garantiert werden. In Dienstleistungskonzepten unterschiedlicher Anbieter können sie primär als Ko-Produzenten, als Ko-Klienten oder als Kunden konzeptualisiert werden. Je nachdem – so die Annahme – würde es für die Anbieter (idealtypisch) darum gehen, sich an den (Kunden-)Wünschen der Eltern zu orientieren, sie aktiv am Geschehen der Kindertageseinrichtung zu beteiligen oder ihnen (weitere) Unterstützungsangebote zu unterbreiten. Bei Elterninitiativen ist die Rollenvielfalt sogar noch größer, indem Eltern nicht nur Nutzerinnen und Nutzer der Kindertageseinrichtung und aktiv Beteiligte, sondern zugleich auch Arbeitgeber sind.

Mit Blick auf die betrachteten Träger kann daher die Erwartung formuliert werden, dass sich Elterninitiativen durch einen besonders intensiven Einbezug und eine aktive Beteiligung der Eltern auszeichnen. Demgegenüber würde man bei privatgewerblichen Trägern annehmen, dass sie Eltern verstärkt als zahlungsfähige Kunden wahrnehmen, an deren Wünschen und Qualitätserwartungen sie sich orientieren, während für gemeinnützige Träger tendenziell Hilfe- und Unterstützungsbedarfe seitens der Eltern im Vordergrund stehen. Diese Annahmen sollen im Folgenden geprüft werden.

Abb. 28: Elternorientierung nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers (in %; n=337–353)



*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Wie wichtig ist es dem Träger, dass ...?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

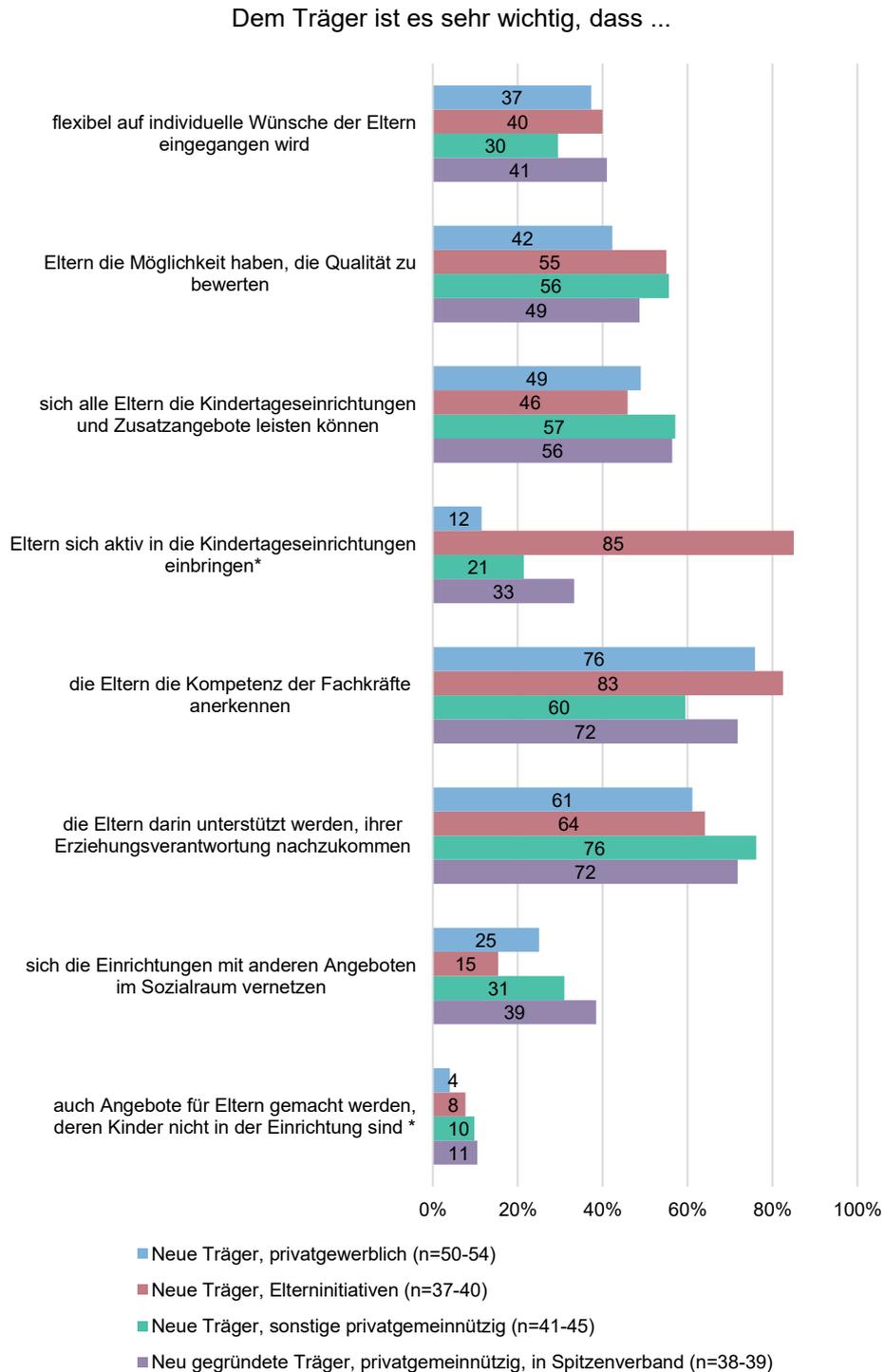
Auf sehr breite Zustimmung stoßen bei alten wie neu gegründeten Trägern die Aussagen, dass es ihnen wichtig ist, dass die Eltern die Kompetenz der Fachkräfte anerkennen sowie dass Eltern darin unterstützt werden, ihre Erziehungsverantwortung wahrzunehmen (vgl. Abb. 28). Von jeweils rund 60% der alten Träger wird dies als sehr wichtig angesehen. Bei den neu gegründeten Trägern liegen die entsprechenden Anteile mit 73 bzw. 68% noch darüber (im ersten Fall signifikant). Bezieht man dieses Ergebnis auf die fachlich propagierte Erziehungspartnerschaft mit den Eltern, so verweist es auf ein eher ungleiches Verhältnis zwischen den beiden „Partnern“ in der Kindererziehung. Die Fachkräfte reklamieren für sich eine Fachkompetenz, die von den Eltern möglichst nicht hinterfragt werden soll, und sie sehen sich gleichzeitig in der Rolle, die elterliche Erziehungsverantwortung zu stärken – und gegebenenfalls, so könnte man mutmaßen,

zu definieren, wie diese auszusehen hat. Den Eltern wird in dieser Konstellation eher eine Klientenrolle zugewiesen.

Im Gegensatz dazu finden die Aussagen, dass es dem Träger sehr wichtig ist, dass sich die Eltern mit ihren Ideen und Fähigkeiten aktiv in die Kindertageseinrichtung einbringen und dass flexibel auf individuelle Elternwünsche eingegangen wird, weniger Zustimmung. Allerdings zeigen sich hier teils signifikante Unterschiede zwischen alten und neu gegründeten Trägern. So ist das flexible Eingehen auf Elternwünsche neu gegründeten Trägern häufiger sehr wichtig (37 vs. 25%). Umgekehrt ist es älteren Trägern etwas häufiger sehr wichtig, dass sich Eltern aktiv in die Kindertageseinrichtungen einbringen (44 vs. 36%) und sich das Angebot des Trägers leisten können (63 vs. 52%).

Entgegen der getroffenen Annahmen zeigen sich jedoch überwiegend geringe Unterschiede zwischen den Gruppen neu gegründeter Träger (vgl. Abb. 29). Deutlich springt der geringe Anteil an Trägern ins Auge, denen es sehr wichtig ist, dass sich die Eltern mit ihren Ideen und Fähigkeiten aktiv in die Kindertageseinrichtung einbringen. Hier heben sich erwartungsgemäß nur die Elterninitiativen signifikant von den anderen Trägern ab, indem sie der aktiven Elternbeteiligung mit 85% einen hohen Stellenwert einräumen. Sie unterscheiden sich darin insbesondere von den neuen privatgewerblichen Trägern, die einer aktiven Elternbeteiligung den geringsten Stellenwert beimessen (12%).

Abb. 29: Elternorientierung der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart (in %; n=168–175)



*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Wie wichtig ist es dem Träger, dass ...?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Umgekehrt bestätigt sich nicht, dass die neuen privatgewerblichen Träger besonders kundenorientiert agieren würden. Hier zeigen sich, wie bei den meisten anderen Items, nur geringe Unterschiede nach Trägergruppe. Als sehr wichtig stufen das Eingehen auf individuelle Elternwünsche nur 30 bis 41% der neu gegründeten Träger in den verschiedenen Trägergruppen ein. In diesem Zusammenhang muss ebenfalls zu denken geben, dass nur rund die Hälfte der Träger (zwischen 42 und 56% in den Subgruppen) es sehr wichtig findet, dass Eltern die Gelegenheit haben, die Qualität ihrer Kindertageseinrichtung zu bewerten. Das Paradigma der Eltern als Kunden hat demnach in der Kindertagesbetreuung noch kaum Fuß gefasst.

Auch jenen Eltern Angebote zu machen, deren Kinder (noch) nicht in der Kindertageseinrichtung betreut werden, scheint für die Träger insgesamt die geringste Bedeutung zu haben. In der Fachdiskussion werden solche „offenen“ Angebote (die vom Schnuppertag über Mutter-Kind-Gruppen bis zu Kleider- oder Spielzeugtauschbörsen reichen können) hingegen als ein wichtiger Schritt im Hinblick auf Familien gesehen, die mit der Institution Kindertageseinrichtung noch wenig vertraut sind. Für sie kann ein solches niedrighwelliges Angebot als „Türöffner“ fungieren und den Zugang zur Einrichtung erleichtern. Mit einem Anteil von rund 10% ist eine solche Öffnung den neu gegründeten gemeinnützigen Trägern im Spitzenverband sowie neuen sonstigen gemeinnützigen Trägern häufiger ein Anliegen als neuen privatgewerblichen Trägern, die dies nur zu 4% als sehr wichtig erachten.

5.4.5 Zwischenfazit

In Kapitel 5.4 wurde der Frage nachgegangen, wie die neu gegründeten Träger im Wohlfahrtsmix, der für das Feld der Kindertagesbetreuung prägend ist, mit Blick auf ihre Finanzierung und Ressourcen aufgestellt sind und welche Handlungsorientierungen sie verfolgen. Untersucht wurde, inwieweit sie dabei in ihren Zielsetzungen und Orientierungen einer dominanten (idealtypischen) Sektorlogik folgen oder ob nicht gerade die Uneindeutigkeit von handlungsleitenden Prinzipien, die parallele relative Bedeutung und Überlagerung von Staats-, Markt-, Gemeinwohl- und Familienorientierungen ein Kennzeichen der neuen Träger darstellen – sie sich also dadurch auszeichnen, dass sie „hybride“ Organisationsformen sind (vgl. Kap. 2.1.3).

Ein erstes Indiz hierfür liefert der Blick auf die Finanzierung, die in Deutschland in hohem Grad öffentlich bestritten wird. Bei der Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln zeigt sich in den vorliegenden Daten kein Unterschied zwischen den betrachteten Subgruppen der seit 2000 gegründeten Träger. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass heute in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer privatgewerbliche Träger den gleichen Zugang zu öffentlicher Finanzierung haben wie gemeinnützige Träger. Dennoch sind alle in die Untersuchung einbezogenen Träger auf eine Vielfalt anderer Einnahmequellen angewiesen, die sie sich – je nach organisationalem Hintergrund – über zivilgesellschaftliche Beiträge und Solidarbeiträge oder über (betriebs-)wirtschaftliche Strategien erschließen müssen. Ressourcen wie Spenden oder Unterstützung durch Fördervereine und

ehrenamtliche Mitarbeit finden sich dabei fast ausschließlich bei gemeinnützigen Trägern und Elterninitiativen, während Mittel aus betriebswirtschaftlichen Strategien sowohl bei privatgewerblichen Trägern als auch bei neu gegründeten Spitzenverbandsangehörigen gemeinnützigen Trägern eine Einnahmequelle darstellen (vgl. Kap. 5.4.1).

Unter den seit 2000 neu in der Kindertagesbetreuung aktiven Trägern zeigt sich insgesamt eine etwas höhere Wettbewerbsorientierung als bei älteren Trägern. Sie lässt sich zum einen bei neuen privatgewerblichen Trägern feststellen, zum anderen aber auch bei neu gegründeten gemeinnützigen Trägern, die unter dem Dach eines Spitzenverbands agieren. Die für andere Länder vielfach diskutierte zunehmende Marktorientierung scheint die Entwicklung in Deutschland indes nur unzutreffend zu beschreiben. Auch jene Träger, die als privatgewerbliche Unternehmen antreten, sind überwiegend von öffentlicher Förderung abhängig und an gesetzliche Regulierungen und lokale Aushandlungsprozesse gebunden. Damit ist der Raum für Wettbewerb von vornherein eingeschränkt. Betrachtet man die Einschätzungen zur eigenen Finanzierungssituation, scheint zudem das Ziel statt in Gewinnmaximierung eher in der Selbststabilisierung zu bestehen. In den Orientierungen der befragten Träger weist ebenfalls nichts auf einen aggressiven Marktwettbewerb hin, umgekehrt aber auch wenig auf einen Qualitätswettbewerb, in welchem sich Anbieter durch spezifische Angebotsprofile gegenseitig Konkurrenz machen. Dafür scheinen einerseits die Rücklagen für Investitionen, andererseits die Gewinnmargen zu niedrig. Vermutlich trägt auch die vielerorts noch nicht befriedigte Nachfrage nach Kita-Plätzen dazu bei, keine ausgeprägtere Wettbewerbssituation entstehen zu lassen.

Nimmt man die Handlungsorientierungen der neu gegründeten Träger unter die Lupe, finden sich auch hier eher geringe Unterschiede, was die jeweilige Positionierung im Wohlfahrtsviereck betrifft. Eine Ausnahme bilden Elterninitiativen, die in vielen Punkten das typische Profil von Selbsthilfeorganisationen aufweisen, die primär darauf ausgerichtet sind, die Bedürfnisse der eigenen Community bzw. Elternschaft zu bedienen. Damit folgen sie am erkennbarsten der Sektorlogik informeller Gemeinschaften.

Mit Blick auf die anderen betrachteten Subgruppen wird deutlich, dass gemeinnützige Motive und solidarische Zielsetzungen für die meisten Träger eine gewisse Bedeutung besitzen, wenngleich sie eher selten eine absolut vorrangige Handlungsmaxime darstellen. Positiv interpretiert lassen sich die Ergebnisse so lesen, dass sich diese Träger nicht auf reine Dienstleistungsunternehmen reduzieren lassen, sondern sich eben auch über wertebasiertes Handeln definieren. Dies trifft sowohl auf gemeinnützige als auch privatgewerbliche Träger zu. Besonders mit Blick auf gemeinnützige Träger hätte man vielleicht eine stärkere gesellschaftspolitische Positionierung erwarten können. Dass entsprechende Orientierungen in vielen Fällen „eher“ zutreffen, demnach offenbar im Hinblick auf andere Ziele relativiert werden, mag ein Hinweis auf die oben angesprochene Uneindeutigkeit sein. Träger sehen sich zwischen vielen „Stühlen“, zwischen Bezugspunkten und Anforderungen, denen sie Rechnung tragen müssen. Allerdings

scheint dies kein Spezifikum der seit 2000 gegründeten Träger zu sein. Nur bei einer Minderheit sowohl der alten als auch der neu gegründeten Träger wird eine über die Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder hinausgehende starke Verantwortungsübernahme für Familien, eine gezielte Parteinahme für vulnerable Gruppen und das Bestreben nach einer engen Verankerung im Sozialraum erkennbar.

Versucht man, Entwicklungen zu identifizieren, die die neue Generation von Kita-Trägern gegenüber den älteren Trägern auszeichnen, so scheinen sich mit der stärkeren Betonung der Förderung von Toleranz und interkulturellem Austausch, einer verstärkten Ausrichtung an Eltern mit hohen Bildungsansprüchen und einem flexibleren Umgang mit individuellen Elternwünschen einige Trends vorsichtig abzuzeichnen. Eine ausgeprägte Kundenorientierung, die einem Wandel hin zu einem Marktparadigma entsprechen würde, zeigt sich indes nicht. Gleichzeitig scheinen sich „traditionelle“ gemeinwohlorientierte Bindungen aber auch nicht (weiter) zu lockern. Mit Ausnahme des Rückgangs der konfessionell gebundenen Träger weisen die seit 2000 gegründeten Träger nicht weniger Bindungen in den Sozialraum und keine geringere Orientierung an vulnerablen Gruppen auf als ältere. Diese Aspekte, die im Fachdiskurs der Wohlfahrtsverbände eine zentrale Rolle spielen, finden sich bei den neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen gemeinnützigen Trägern – im Vergleich zu sonstigen gemeinnützigen, privatgewerblichen und Elterninitiativträgern – am häufigsten wieder.

Generell scheinen die Ergebnisse den hybriden Charakter vieler neu gegründeter Träger zu unterstreichen und nicht nur auf eine Besonderheit „neuer“ Träger außerhalb traditioneller Verbandsstrukturen hinzuweisen. Insbesondere die Grenzen zwischen gemeinnützigen und privatgewerblichen Organisationsformen erscheinen unscharf und durchlässig für Einflüsse der jeweils anderen Sektorlogiken. Motive und Ziele der Solidarität werden mit unternehmerischem Kalkül, persönlichen Ansprüchen und den Anforderungen staatlicher Förderlogiken abgestimmt und ausbalanciert. Sicherlich weiter zu untersuchen wäre, wie die ausgeprägten regionalen Traditionen, die eigene Trägerlandschaften und auch eigene Verbands- und Governance-Strukturen hervorgebracht haben, die Werte- und Handlungsorientierungen der neuen Träger jeweils mitprägen.

5.5 Sicherung und Entwicklung der Qualität

Trägern kommt bei der Qualitätssicherung und -entwicklung im System der Frühen Bildung eine entscheidende Rolle zu. Dies ergibt sich insbesondere aus ihrer Funktion als Schnittstelle zwischen unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren in diesem System, ihrer Verantwortung für die Bereitstellung der grundlegenden Ressourcen, die eine Kindertageseinrichtung benötigt, sowie aus den unterschiedlichen Steuerungs- und Unterstützungsaufgaben, die sie zu erfüllen haben (Blatter 2021). Kita-Träger sehen sich immer mehr rechtlichen Rahmenbedingungen und einer gestiegenen Erwartungshaltung zur Initiierung und Implementierung von qualitäts-

steuernden und -sichernden Prozessen gegenüber (Mader/Menz 2019). Bei der Betrachtung der Rolle der Träger für die Qualitätsentwicklung im System der Frühen Bildung sind zwei zentrale Aspekte voneinander zu unterscheiden, die verschiedene Ansatzpunkte für die Qualitätsentwicklung bieten: Zum einen sind Träger verantwortlich für die Steuerung der Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen. Zum anderen übt die Qualität des Trägers selbst Einfluss auf die pädagogische Qualität in den Einrichtungen aus. Nachdem sich Qualitätsdebatten im Bereich der Frühen Bildung lange auf die Ebene der Einrichtungen fokussierten, wird die Ebene des Trägers als qualitätsbestimmende Größe nun zunehmend in den Blick genommen (BAGLJÄ 2020; MBJS 2018; BMFSFJ/JFMK 2016).

Es hat sich weitgehend etabliert, dass Träger die pädagogische Qualität durch die Formulierung von Qualitätsstandards und Vorgaben vorantreiben (Strätz 2019). Empirische Befunde zeigen, dass der Großteil der Träger sich der Aufgabe der Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen annimmt, jedoch wird sie bislang noch eher unsystematisch bearbeitet (Blatter 2021). Die Umsetzung der Qualitätssteuerung erfolgt je nach Träger sehr unterschiedlich. Die Hälfte der Träger verfügt über ein eigenes Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungsverfahren bzw. ein Qualitätshandbuch, wobei freie Träger, größere Träger und Träger, die einem Verband angehören, häufiger mit einem eigenen Verfahren arbeiten (BMFSFJ 2017). Auch sind für Kindertageseinrichtungen verbindliche Qualitätsmanagementmaßnahmen in den ostdeutschen Bundesländern deutlich häufiger eingeführt als in den westdeutschen (Schreyer u.a. 2014).

Neben der Rolle des Trägers bei der Umsetzung von Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen (vgl. Kap. 5.5.4, 5.5.5) muss die Ebene des Trägers als qualitätsbestimmende Größe stärker in den Blick genommen werden. Unter dem Stichwort „Trägerqualität“ oder „Trägerzuverlässigkeit“ wird diskutiert, welche Bedingungen der Träger erfüllen muss, damit sich pädagogische Qualität in den Kindertageseinrichtungen entfalten kann (Stobbe 2021; BAGLJÄ 2020; Altgeld/Stöbe-Blossey 2010; Fthenakis u.a. 2003; Klug 2000), wobei nicht hinlänglich geklärt ist, was eine gute Trägerqualität ausmacht. Gerade in Zusammenhang mit einer gewachsenen Heterogenität der Trägerlandschaft betont die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter, dass „nicht alle Träger (...) über die notwendigen Erfahrungen oder Strukturen [verfügen], den qualitativen Anforderungen umfassend zu entsprechen und im Trägerwettbewerb auf Dauer zu bestehen“ (BAGLJÄ 2020, S. 4). Auf einige Trägerkonstellationen wird besonderes Augenmerk gerichtet. Hierzu zählen kleine, in Personalunion sowie ehrenamtlich geführte Träger. Auch unklare Entscheidungskompetenzen werden häufig mit mangelnder Qualität in Verbindung gebracht.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Qualität neu gegründeter Träger näher untersucht, wobei davon ausgegangen wird, dass es keine grundsätzlichen Unterschiede in der Qualität zwischen alten und seit 2000 gegründeten Trägern gibt. Nachdem zunächst die Personal- und Organisationsstrukturen beim Träger (Kap. 5.5.1) sowie die Verantwortungsteilung zwischen Träger und Einrichtung (Kap. 5.5.2) als bedeutende Rahmenbedingungen für Qualitätssicherung und -entwicklung

in den Blick genommen werden, wird anschließend die Frage erörtert, wie sich Träger selbst weiterentwickeln (Kap. 5.5.3). Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität auf Ebene der Träger im Arbeitsfeld (noch) wenig verbreitet sind. Daran anschließend wird die trägerseitige Steuerung der Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen analysiert (Kap. 5.5.4). Neben den vom Träger verbindlich vorgegebenen Evaluationsmaßnahmen interessieren weitere Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung, wie beispielsweise die Fachberatung. Abschließend wird die Unterstützung bei der Personalentwicklung als Steuerungsaufgabe des Trägers betrachtet (Kap. 5.5.5). Dabei wird untersucht, inwieweit sich die Annahme bestätigt, dass neue Träger ihre Kitas bei der Personalentwicklung besonders unterstützen.

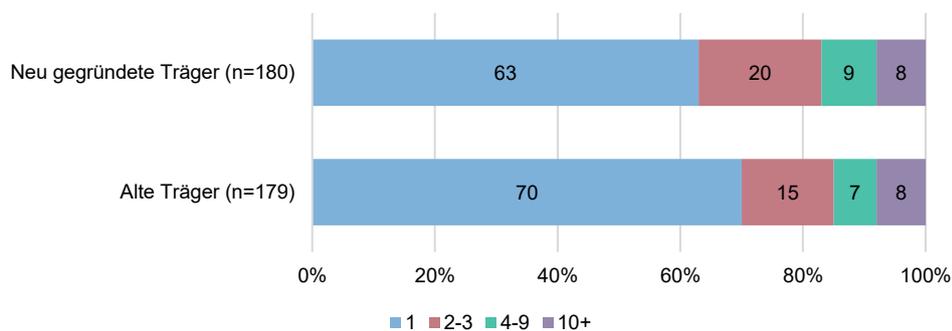
5.5.1 Personal- und Organisationsstrukturen der Träger – Auswirkungen auf die Qualität der Arbeit

Trägerstrukturen werden als bedeutende Rahmenbedingung für die Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kitas angesehen (BMFSFJ/JFMK 2016). Dementsprechend wird empirisch in den Blick genommen, ob und inwieweit es möglich ist, Qualitätssicherung und -entwicklung als Steuerungsaufgabe mit den vorhandenen Strukturen umzusetzen (Rückert 2011). Manche Trägerkonstellationen erfahren dabei besondere Aufmerksamkeit. So wird die Frage gestellt, inwieweit es kleinen Trägern gelingen kann, die vielfältigen und gestiegenen Anforderungen angemessen zu bewältigen. Hier wird auf die Notwendigkeit verwiesen, neue Kooperationsstrukturen zu entwickeln (BMFSFJ/JFMK 2016; Rückert 2011; Altgeld/Stöbe-Blossey 2010). Neben dem Anschluss an einen Trägerverbund, wie bei konfessionellen Trägern zu beobachten (vgl. Kap. 2.2.2.3), dürften Möglichkeiten der Trägerkooperation von Interesse sein. Diese bieten Unterstützungsstrukturen, ohne den Verlust der Eigenständigkeit in Kauf nehmen zu müssen (Rückert 2011; Altgeld/Stöbe-Blossey 2010). Ebenso in den Blick fallen Trägerkonstellationen, die mit Doppelrollen einhergehen, da sie Rollenkonflikte beinhalten können. Nicht selten nehmen Personen im Arbeitsfeld gleichzeitig Aufgaben beim Träger und in der Kindertageseinrichtung wahr, sei es als Leitungs- oder als Fachkraft. Damit die Trägeraufgaben mit der notwendigen Distanz und Professionalität erfüllt werden können, sollten Doppelfunktionen allerdings möglichst vermieden werden (BAGLJÄ 2020). Solch eine Personalunion stellt eine Konstellation dar, der nicht nur im Hinblick auf das Kindeswohl oder Beschwerdeverfahren (ebd.) besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, sondern sie beinhaltet zudem die Gefahr einer Überforderung. Auch ehrenamtliche Personalstrukturen im Träger werden regelmäßig als Beispiel für fehlende Professionalität in der Trägerarbeit angeführt (Klug 2000), wenngleich empirische Ergebnisse dazu unterschiedlich ausfallen (Strehmel 2021). Gemeint sind zum Beispiel Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Kirchenvertreterinnen und -vertreter oder Eltern als Vereinsvorstände einer Elterninitiative, die als ehrenamtliche Trägervertretungen Arbeitgeberpflichten wahrnehmen. Diese Konstellationen werden u.a. mit Diskontinuität und fehlender pädagogischer Qualifikation in Verbindung gebracht, und es wird eine Professionalisierung der Trägerarbeit gefordert – weg von ehrenamtlichen hin zu professionellen hauptamtlichen Strukturen.

Dabei muss Hauptamtlichkeit nicht zwangsläufig mit Professionalität im Sinne einer einschlägigen beruflichen Qualifikation zusammenfallen, denn Trägervertreterinnen und -vertreter weisen die unterschiedlichsten Qualifikationen auf, ein pädagogischer Hintergrund fehlt häufig (Schreyer u.a. 2014).

Die Daten der vorliegenden Studie ergeben folgendes Bild: Hinsichtlich der Trägergröße – gemessen an der Anzahl der durch den jeweiligen Träger betriebenen Kindertageseinrichtungen – zeichnen sich keine bedeutsamen Unterschiede zwischen den neu gegründeten und den alten Trägern ab (vgl. Abb. 30). Einzelträgerschaften sind in beiden Gruppen mit Abstand am meisten verbreitet.

Abb. 30: Anzahl betriebener Kindertageseinrichtungen nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers (in %; n=359)

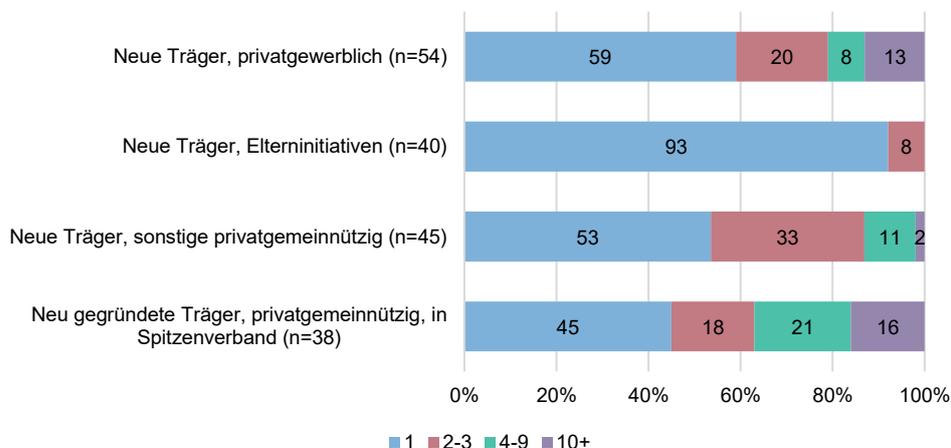


Frage: Wie viele Kindertageseinrichtungen betreibt der Träger aktuell in Deutschland?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Allerdings werden bei Gegenüberstellung der vier verschiedenen Gruppen neu gegründeter Träger signifikante Unterschiede deutlich. So betreiben die allermeisten neuen Elterninitiativen lediglich eine Kindertageseinrichtung, während unter den neuen privatgewerblichen, sonstigen privatgemeinnützigen und neu gegründeten Spitzenverbandsangehörigen Trägern nur etwa die Hälfte lediglich eine Kindertageseinrichtung unterhält (vgl. Abb. 31). Weiterhin betreiben neue privatgewerbliche Träger sowie neu gegründete Spitzenverbandsangehörige Träger signifikant häufiger mehr als drei Kindertageseinrichtungen als neue sonstige privatgemeinnützige Träger und neue Elterninitiativen (vgl. Abb. 31). Folgt man der eingangs skizzierten Argumentation, stellt sich für große Teile aller betrachteten Trägergruppen – insbesondere für Elterninitiativen – die Frage, wie Qualitätssicherung und -entwicklung als Steuerungsaufgabe mit den vorhandenen Strukturen umgesetzt werden kann.

Abb. 31: Anzahl betriebener Kindertageseinrichtungen nach Art des Trägers (in %; n=177)



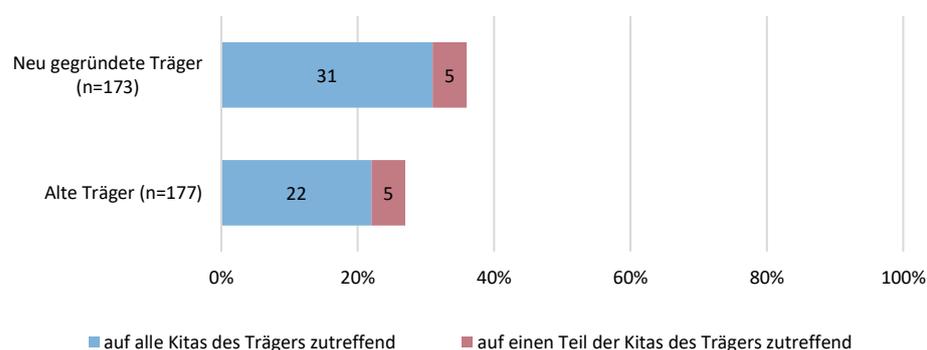
Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Frage: Wie viele Kindertageseinrichtungen betreibt der Träger aktuell in Deutschland?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Eine sogenannte Personalunion (Personen, die den Träger rechtsverbindlich vertreten und ihm gleichzeitig als angestelltes pädagogisches Personal, genauer als Leitungskraft, dienstrechtlich unterstellt sind) liegt bei 31% der Träger der Stichprobe vor, bei neu gegründeten Trägern signifikant häufiger (36%) als bei alten Trägern (26%) (vgl. Abb. 32). Innerhalb der Subgruppen neu gegründeter Träger bestehen ebenfalls signifikante Unterschiede (vgl. Abb. 33).

Abb. 32: Personalunion von Träger und Einrichtungsleitung nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers (in %; n=350)



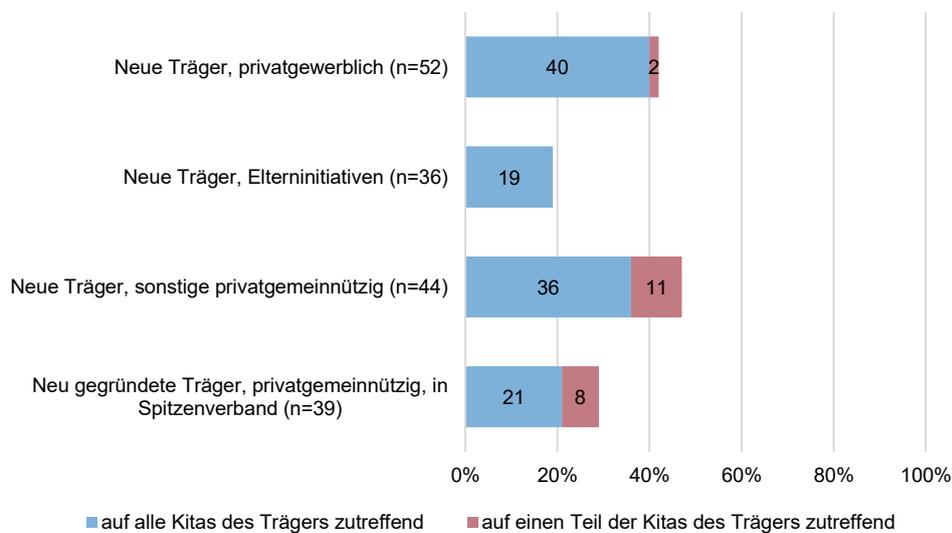
Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Werte in der Abbildung von den Werten im Text abweichen.

Frage: Manchmal übt eine Person gleichzeitig die Trägerfunktion und die Funktion der Einrichtungsleitung aus. Trifft dies auf die Kindertageseinrichtungen des Trägers zu?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Entsprechend der besonderen Organisationsform der Elterninitiativen, bei denen Eltern Initiatoren und Träger der Einrichtungen sind, liegt hier bedeutsam seltener eine Personalunion von Träger und Leitung vor als bei den anderen drei Gruppen neuer bzw. neu gegründeter Träger. Vor allem bei neuen sonstigen privatgemeinnützigen Trägern sowie neuen privatgewerblichen Trägern werden Träger- und Leitungsaufgaben häufig von derselben Person ausgeübt (vgl. Abb. 33). Dies steht möglicherweise in Zusammenhang mit den Gründungspersönlichkeiten, die bei neuen Trägern eine bedeutende Rolle spielen (vgl. Kap. 5.3).

Abb. 33: Personalunion von Träger und Einrichtungsleitung nach Trägerart (in %; n=171)



Frage: Manchmal übt eine Person gleichzeitig die Trägerfunktion und die Funktion der Einrichtungsleitung aus. Trifft dies auf die Kindertageseinrichtungen des Trägers zu?

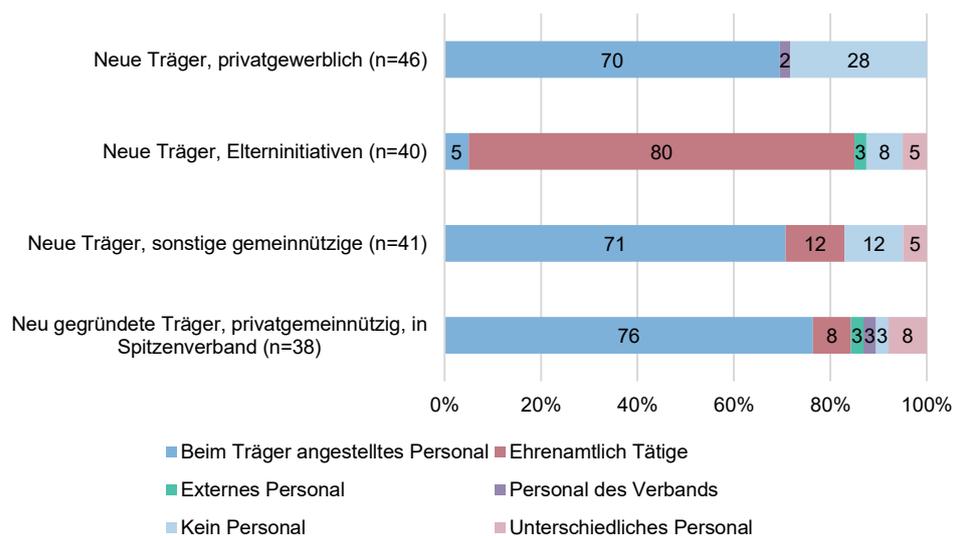
Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Zur eingehenderen Untersuchung ihrer Personalstrukturen wurden die Träger u.a. danach gefragt, auf welches Personal sie im Bereich Geschäftsführung zurückgreifen. Dabei zeigt sich, dass die Geschäftsführung bei den seit 2000 gegründeten Trägern signifikant häufiger durch beim Träger angestelltes Personal erfolgt als bei älteren Trägern. Umgekehrt sind ehrenamtlich Mitarbeitende bei den seit 2000 gegründeten Trägern signifikant seltener in der Geschäftsführung tätig als bei älteren Trägern (24 vs. 42%). Dieser höhere Anteil bei älteren Trägern ist wesentlich mit dem höheren Anteil an Elterninitiativen zu erklären.

Auch zwischen den Subgruppen neu gegründeter Träger zeichnen sich bedeutsame Unterschiede ab. Es überrascht nicht, dass die Geschäftsführung bei neuen Elterninitiativen signifikant seltener durch beim Träger angestelltes Personal und deutlich häufiger durch ehrenamtlich Tätige erfolgt als bei den anderen Trägergruppen (vgl. Abb. 34). Neue privatgewerbliche Träger verzichten in der Geschäftsführung komplett auf ehrenamtlich Tätige. Keine der Trägergruppen greift für diese Aufgabe in

nennenswertem Umfang auf Personal des Verbands zurück, während dies bei anderen Aufgabenbereichen durchaus der Fall ist. So sind es vor allem neue privatgewerbliche Träger (22%), die für den Aufgabenbereich Qualitätssicherung und -entwicklung Personal ihres Verbands nutzen.

Abb. 34: Für die Geschäftsführung zuständige Art des Personals nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=165)



Frage: Auf welches Personal greift der Träger für folgende Aufgabenbereiche zurück (ohne Personal in den Kitas)?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Darüber hinaus zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen neu gegründeten spitzenverbandlich organisierten Trägern und neuen privatgewerblichen Trägern. Letztere haben häufig (28%) kein Personal für den Aufgabenbereich Geschäftsführung, während dies bei den spitzenverbandlich organisierten Trägern der Stichprobe nur selten (3%) vorkommt. Dieses Ergebnis stützt damit die qualitativen Befunde zu neuen inhabergeführten Trägern, die selbst die Aufgaben der Geschäftsführung übernehmen (vgl. Kap. 4.2.2.4). Im qualitativen Forschungsteil wird ein spezifisches Trägerselbstverständnis als besonderes Kennzeichen neuer Träger in einer der Untersuchungsregionen (Region B) hervorgehoben. Hier kommt der Gründungsperson eine Schlüsselfunktion zu, die den Träger persönlich leitet und nach außen als Ansprechpartnerin bzw. -partner vertritt. Dabei wird die transparente Trägerverantwortung als besondere Qualität dieser Trägergruppe verstanden. Auch in den quantitativen Ergebnissen der Trägerbefragung zeigt sich die Bedeutung der Gründungspersönlichkeit (vgl. Kap. 5.3).

5.5.2 Strukturierung von Aufgaben- und Verantwortungsbereichen durch den Träger

Neben geeigneten Personal- und Organisationsstrukturen beim Träger spielt auch die Aufgabenverteilung zwischen Träger und Kindertageseinrichtung eine Rolle für

eine gelingende Qualitätssicherung und -entwicklung. Die Aufgaben und Verantwortungsbereiche eines Trägers ergeben sich aus dem SGB VIII und werden auf Landesebene auf Grundlage der Kita-Landesgesetze sowie durch Verordnungen und Programme konkretisiert bzw. ergänzt. Dem Träger obliegt die Gesamtverantwortung für die inhaltliche und organisatorische Arbeit in der Kindertageseinrichtung, mithin die Strukturierung von Aufgaben- und Verantwortungsbereichen. Häufig wird die Verantwortung für die Aufgaben eines Trägers gemeinsam mit der Kita – insbesondere mit der Kita-Leitung – übernommen. Das Ausmaß der Übertragung dieser Aufgaben an die Kita(-Leitung) wird dabei mit der Organisationsstruktur und Größe des Trägers in Zusammenhang gebracht (BMFSFJ/JFMK 2016). Es wird angenommen, dass eine verlässliche und transparente Verantwortungsteilung und Aufgabenfestlegung zwischen Träger und Leitung bedeutsam für eine qualitativ hochwertige Arbeit mit Kindern in einer Kindertageseinrichtung ist (Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2018).

Empirische Befunde zeigen, dass die verschiedenen Trägerarten die Verantwortung zwischen Träger und Kita-Leitung unterschiedlich verteilen (Geiger 2019; Schreyer u.a. 2014). Nach den Ergebnissen der vom Staatsinstitut für Frühpädagogik durchgeführten repräsentativen Begleitstudie zur nationalen Qualitätsinitiative „Steuerung der Trägerqualität durch Evaluation“ binden öffentliche Träger die Einrichtungsleitung am wenigsten in Entscheidungen ein und informieren eher, während andere, nicht-kirchliche freie Träger ein hohes Maß an Partizipation ermöglichen (Kalicki u.a. 2004).

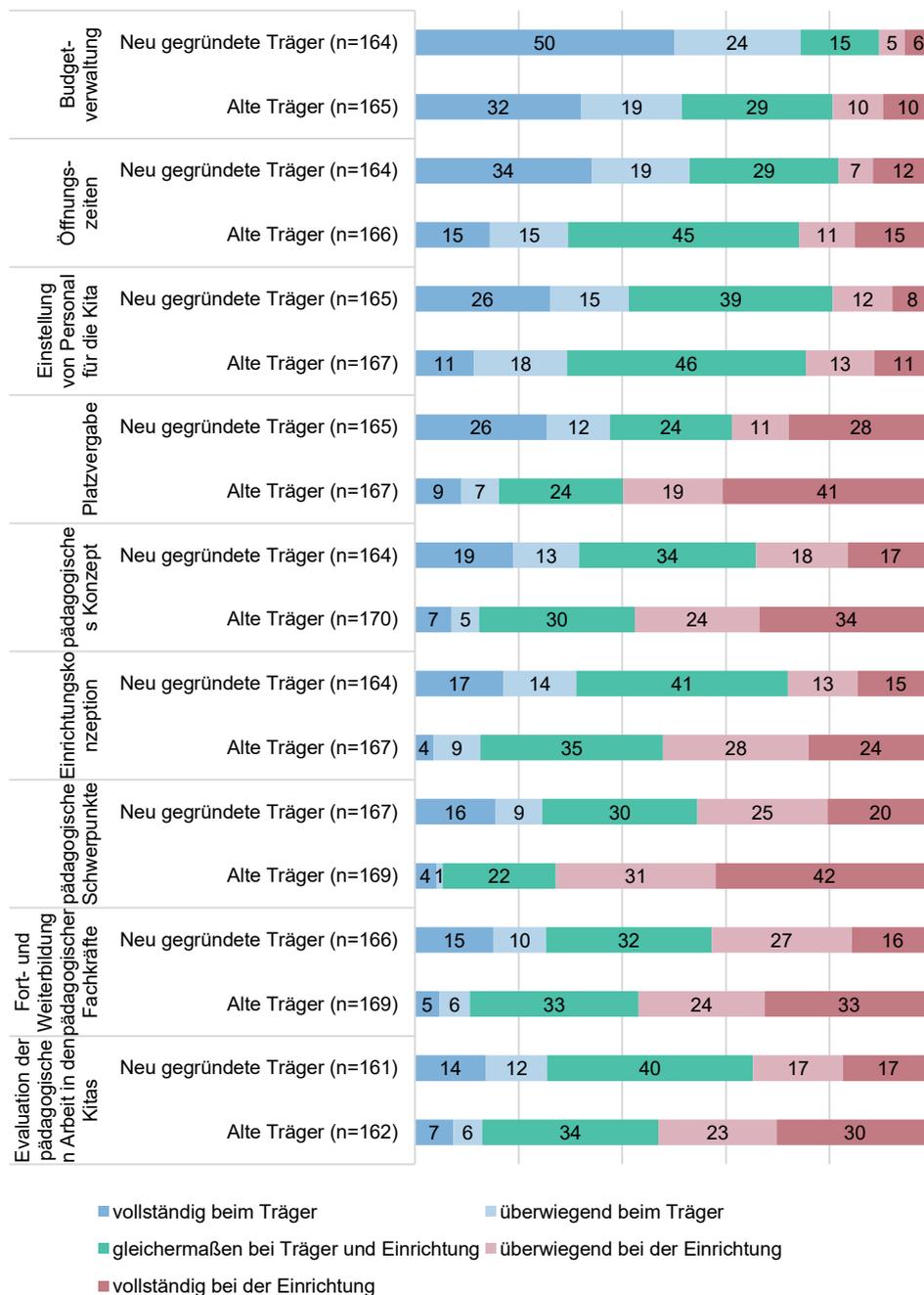
Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden näher untersucht, ob eine transparente Verantwortungsteilung zwischen Träger und Einrichtung vorliegt und wie diese für bestimmte Bereiche ausgestaltet ist. Differenziert nach alten und seit 2000 gegründeten Trägern zeigen sich dabei keine statistisch bedeutsamen Unterschiede. Für beide Gruppen lässt sich festhalten, dass über 80% der Träger Verantwortlichkeiten verbindlich geklärt haben. Etwa jeweils 10% der Vertretungen alter und neu gegründeter Träger ist nicht bekannt, ob Verantwortlichkeiten verbindlich festgelegt sind.

Innerhalb der Subgruppen seit 2000 gegründeter Träger zeigen sich teilweise bedeutsame Unterschiede: So variiert der Anteil der Träger, der Verantwortlichkeiten mit seiner Kita bzw. seinen Kitas verbindlich geklärt hat, zwischen 91% (sonstige privatgemeinnützige Träger) und 64% (Elterninitiativen). Unter den befragten neuen Elterninitiativen ist einem auffallend hohen Anteil der Trägervertretungen (28%) nicht bekannt, ob der Träger Verantwortlichkeiten verbindlich geklärt hat, unter den sonstigen privatgemeinnützigen Trägern sind es 5%. Somit besteht vor allem bei Trägervertretungen selbstorganisierter Kindertagesbetreuung ein Informationsdefizit, und es mangelt an verbindlich geklärten Verantwortlichkeiten. Ob dies mit ehrenamtlichen Personalstrukturen in Zusammenhang steht oder andere Gründe ausschlaggebend sind, lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht beantworten.

Um die trägerseitige Steuerung genauer analysieren zu können, wurden die Träger dazu befragt, wie die Verantwortung zwischen Träger und Einrichtung in verschiedenen Bereichen verteilt ist. Dabei zeigt sich, dass seit 2000 gegründete Träger die

Verantwortung über alle abgefragten Bereiche hinweg signifikant häufiger bei sich sehen als die älteren Träger (vgl. Abb. 35). Im Unterschied zur häufig beklagten Verantwortungsdiffusion bzw. -delegation an die Kita-Leitungen in vielen herkömmlichen Trägerstrukturen zeichnen sich seit 2000 gegründete Träger damit tendenziell durch ein höheres Maß an Verantwortungsübernahme und eine höhere Steuerungsintensität aus. Dabei kommt zum Teil auch die im Vergleich zu älteren Trägern etwas häufigere Personalunion zwischen Träger und Kita-Leitung zum Tragen (vgl. Kap. 5.5.1), die aber die stärkere Verantwortungsübernahme des Trägers allein nicht erklärt.

Abb. 35: Verantwortungsteilung zwischen Träger und Kindertageseinrichtung nach Gründungs-/Eintrittszeitpunkt des Trägers (in %; n= 323–336)



Unterschiede zwischen den Trägergruppen jeweils signifikant ($p < .05$).

Frage: Bitte geben Sie für die folgenden Bereiche an, wie die Verantwortung zwischen Träger und Kindertageseinrichtungen verteilt ist.

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Beim Vergleich der drei Subgruppen neuer Träger mit den neu gegründeten Spitzenverbandlich organisierten Trägern zeigt sich bei Letzteren für alle abgefragten

Bereiche eine stärkere Delegation von Verantwortung an die Kindertageseinrichtungen. Damit weist diese Trägergruppe, je nach Aufgabenbereich, eine größere Nähe zu den alten Trägern auf bzw. ist zwischen alten und neuen Trägern zu verorten. Am deutlichsten wird der Unterschied, der mit Blick auf Öffnungszeiten und Platzvergabe signifikant ist, im Vergleich mit den neuen privatgewerblichen Trägern. Diese verantworten die Bereiche häufig selbst vollständig oder überwiegend. So liegt die Budgetverwaltung bei 65% der privatgewerblichen Träger vollständig in eigener Hand, während dies bei 28% der neu gegründeten spitzenverbandlich organisierten Träger der Fall ist. Die Platzvergabe wird von 41% der neuen privatgewerblichen Träger und 39% der Elterninitiativen vollständig verantwortet. Demgegenüber liegt die Verantwortung für diesen Aufgabenbereich bei 58% der neu gegründeten spitzenverbandlich organisierten Träger und 37% der sonstigen privatgemeinnützigen Träger vollständig bei der Einrichtung. Zweifellos nimmt die Platzvergabe und damit die Frage, wie sich die neuen Eltern künftig ehrenamtlich einbringen können, für Elterninitiativen einen hohen Stellenwert ein. Ob privatgewerbliche Träger unter einem besonderen Druck stehen, voll ausgelastet zu sein, bleibt offen. Hierin könnte das Selbstverständnis häufig inhabergeführter Träger zum Ausdruck kommen, die sich durch Trägerstrukturen mit zentralen Ansprechpartnerinnen bzw. -partnern auszeichnen, die Verantwortung übernehmen (vgl. Kap. 4.2.2.4).

5.5.3 Qualitätssicherung und -entwicklung auf Ebene des Trägers

Die Frage nach geeigneten Trägerstrukturen und der Verantwortungsteilung wird im Folgenden um jene nach der Qualität auf Ebene des Trägers ergänzt. Nachdem es erstmals in der Nationalen Qualitätsoffensive Ende der 1990er Jahre den Versuch gab, Merkmale von „Trägerqualität“ zu beschreiben (Fthenakis u.a. 2003), wird das Thema Trägerqualität bzw. Trägerverantwortung gerade wiederentdeckt. So hat die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (2020) dargelegt, welche Anforderungen heute an Träger von Kindertageseinrichtungen gerichtet werden und formuliert ihrerseits „Qualitätskriterien für das Trägerhandeln“. Auch das im Juni 2021 in Kraft getretene Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) unterstreicht die Bedeutung der Träger, indem die Erteilung einer Betriebserlaubnis an die Zuverlässigkeit des Trägers geknüpft wurde (§45 SGB VIII).

Um die Trägerqualität zu fördern, sollte das Augenmerk auf die Trägerkompetenz und hiermit verbunden auf die hinreichende Qualifizierung der mit Trägeraufgaben betrauten Personen gelegt werden (BAGLJÄ 2020). Träger selbst verfügen über sehr unterschiedliche Kompetenzprofile, häufig fehlt ein pädagogischer Hintergrund (Schreyer u.a. 2014). Als Barriere bei der Qualitätsentwicklung erweist sich zudem, dass bislang kein ausreichendes Fort- und Weiterbildungsangebot vorhanden ist (ebd.). Im Gegensatz zum umfangreichen Angebot für Kita-Fachkräfte standen Träger als Adressaten von Fort- und Weiterbildung bislang nicht im Fokus. Allerdings wird die Erarbeitung und Bereitstellung von Angeboten für Träger durch das Fehlen eines anerkannten Kompetenzprofils für Träger erschwert (IFK 2019). Eine weitere Möglichkeit, die Fachlichkeit der Träger zu unterstützen, bietet die

Fachberatung. Sie kann grundsätzlich eine wichtige Ressource bei der Weiterentwicklung der Trägerkompetenz sein. „Die Aufgaben von Fachberatung sollten auf die Qualitätsentwicklung und -sicherung der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen (...) fokussiert werden. Dazu [gehört] (...) die unmittelbare fachliche Beratung von Einrichtungsträgern (...)“ (Preissing/Berry/Gerszonowicz 2015, S. 256). Empirische Befunde zeigen, dass die „Beratung des Trägers“ einen erheblichen Anteil der Arbeit von Fachberatungen ausmacht (Leygraf 2013). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Fachberaterinnen und -berater auch über entsprechende Ressourcen und Qualifikationen verfügen müssen, um die Aufgabe einer qualitativ hochwertigen und kontinuierlichen fachlichen Beratung des Trägers erfüllen zu können. Denn Fachberatungen sind meist für viele Träger bzw. Einrichtungen zuständig und haben ein sehr unterschiedliches Profil (Preissing/Berry/Gerszonowicz 2015; Leygraf 2013). In einer Dokumentenanalyse zur gesetzlichen Rahmung von Fachberatung in den Bundesländern zeigen Anna-Katharina Kaiser und Kirsten Fuchs-Rechlin (2020) auf, dass in den Landesregelungen von lediglich fünf Bundesländern Träger als Adressaten von Fachberatung benannt werden.

Eine Auseinandersetzung mit der Weiterentwicklung von Fachlichkeit muss die heterogene Trägerlandschaft berücksichtigen. Dabei stellen sich folgende Fragen: Wie viele Kindertageseinrichtungen verantwortet der Träger? Erstreckt sich sein Engagement ausschließlich auf die Kindertagesbetreuung oder hält der Träger auch in anderen Arbeitsfeldern innerhalb bzw. außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe Einrichtungen oder Angebote vor? So ist es im Gesundheits- und Pflegebereich beispielsweise sehr viel verbreiteter, Verfahren der Zertifizierung nach ISO-Norm anzuwenden (Marmier u.a. 2003). Träger, die neben der Kinder- und Jugendhilfe auch in anderen Feldern der sozialen Arbeit aktiv sind, dürften strukturell im Vorteil sein gegenüber Trägern, die ihr Engagement ausschließlich auf die Kindertagesbetreuung richten. „Angesichts der Veränderungen im Bereich der Einrichtungsträger (z.B. Zunahme von kleinen und Kleinsträgern, neue Rechtsformen) fordert der Deutsche Verein insbes. die Einrichtungsträger, aber auch deren übergeordnete Träger/Verbände auf, ihre eigene Verantwortung im Hinblick auf die Sicherstellung der Qualitätsentwicklung in ihren Kindertageseinrichtungen in den Blick zu nehmen und zu überprüfen“ (Deutscher Verein 2013, S. 15f.).

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Ausgangslage wird zunächst dargestellt, welche Entwicklungsbedarfe seit 2000 gegründete Träger für sich formulieren, und anschließend untersucht, auf welche Art und Weise die Träger sich selbst weiterentwickeln.

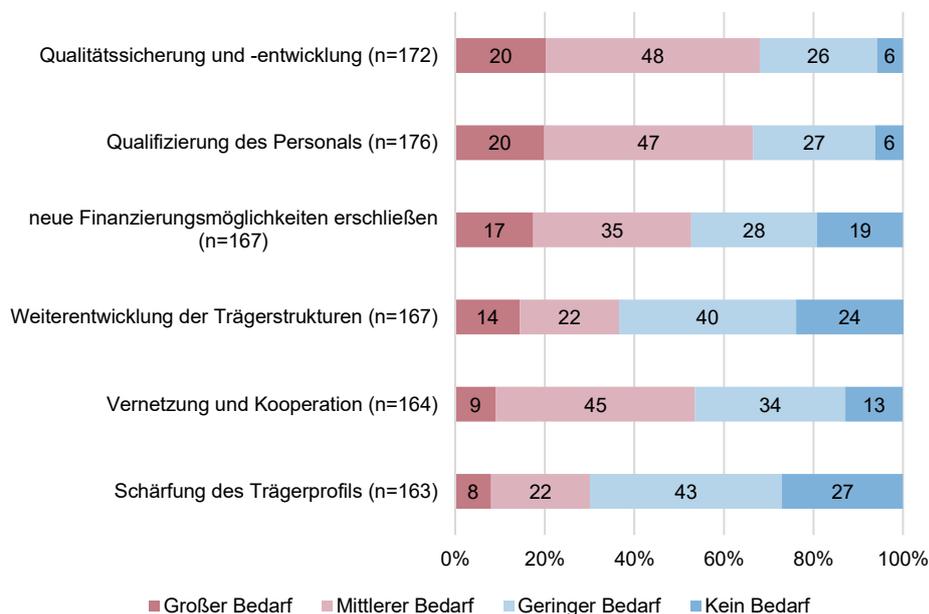
5.5.3.1 Entwicklungsbedarf der Träger

Das Spektrum der Trägeraufgaben und damit einhergehend die Vielzahl von Anforderungen an die Träger und ihre Einrichtungen haben sich in den letzten Jahren stetig verändert und erweitert, sodass eine Weiterentwicklung des Trägerprofils und der Organisationsformen unabdingbar erscheint. Aber auch für andere Bereiche kann ein Entwicklungsbedarf der Träger angenommen werden, was an folgenden Beispielen exemplarisch verdeutlicht wird:

- Das im Juni 2021 verabschiedete Kinder- und Jugendstärkungsgesetz stellt die „Trägerzuverlässigkeit“ als wichtiges Qualitätskriterium heraus, indem die Erteilung einer Betriebserlaubnis daran geknüpft wird, dass „der Träger die für den Betrieb der Einrichtung erforderliche Zuverlässigkeit besitzt“ (§45 SGB VIII).
- Mit dem quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung hat sich der Personalbedarf enorm verstärkt. Aufgrund des Fachkräftemangels muss häufig Personal ohne die benötigten Kompetenzen eingestellt werden, das verstärkt nachqualifiziert werden muss (Geiger 2019; Klaudy u.a. 2016).
- Angesichts steigender fachlicher Ansprüche wird eine Professionalisierung von Trägern gefordert. Als Reaktion darauf ist – vor allem unter konfessionellen Trägern – ein Trend zur Konsolidierung und zu Zusammenschlüssen zu beobachten. Solche Strukturveränderungen bei Trägern umfassen Zusammenschlüsse einzelner Kirchengemeinden bis hin zur Gründung großer Zweckverbände. Teilweise werden in diesen Kita-Verbänden nur Verwaltungsaufgaben gebündelt, teilweise übernimmt der Kita-Verbund aber auch formal die Trägerschaft, in letzterem Fall häufig unter Einsetzung einer professionellen Geschäftsführung.

Um den Entwicklungsbedarf der Träger zu erfassen, wurden in der vorliegenden Untersuchung Bedarfe in sechs unterschiedlichen Bereichen abgefragt. Darüber hinaus hatten die Träger die Möglichkeit, weitere Entwicklungsbedarfe anzugeben. Von den abgefragten Bereichen sehen seit 2000 gegründete Träger den größten Entwicklungsbedarf bei der Qualitätssicherung und -entwicklung sowie der Qualifizierung des Personals (vgl. Abb. 36). Jeweils jeder fünfte Träger hat in diesen beiden Bereichen zum Befragungszeitpunkt einen großen Bedarf. Und noch einmal knapp die Hälfte der Träger sieht in diesen Bereichen für sich mittleren Entwicklungsbedarf. Anders als erwartet sind die Weiterentwicklung der Trägerstrukturen und die Schärfung des Trägerprofils keine Felder, in denen neu gegründete Träger großen Veränderungsbedarf sehen; etwa jeweils zwei Drittel der Träger geben an, keinen oder nur geringen Bedarf zu haben. Über alle abgefragten Entwicklungsbereiche hinweg liegen keine bedeutsamen Unterschiede hinsichtlich des eingeschätzten aktuellen Entwicklungsbedarfs zwischen den seit 2000 gegründeten und älteren Trägern vor.

Abb. 36: Entwicklungsbedarfe aus Sicht neu gegründeter Träger (in %; n=163–176)



Frage: Wie schätzen Sie den aktuellen Entwicklungsbedarf des Trägers in folgenden Bereichen ein?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Differenziert man zusätzlich nach den drei Subgruppen neuer Träger und der Referenzgruppe der neu gegründeten spitzenverbandlich organisierten Träger, so lässt sich beobachten, dass Letztere in einigen Bereichen einen größeren Entwicklungsbedarf für sich sehen. Dies betrifft insbesondere die Schärfung des Trägerprofils, wo mehr als jeder fünfte neu gegründete spitzenverbandlich organisierte Träger für sich großen Bedarf sieht. Auf der anderen Seite sind es 41% der neuen Elterninitiativen und 36% der neuen sonstigen gemeinnützigen Träger, die hier keinen Bedarf für sich angeben, während es unter den spitzenverbandlich organisierten Trägern nur 5% sind. In Kapitel 5.3.2 wurde bereits aufgezeigt, dass die Profilschärfung ein weit verbreitetes Motiv dieser Trägergruppe für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung ist (34%). Ein noch größerer Anteil hat die Zukunftssicherung des Trägers als Motiv benannt (40%). Beide Motive kennzeichnen damit diese Trägergruppe. Sie waren beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung handlungsleitend und zum Zeitpunkt der Befragung immer noch Bereiche mit Entwicklungsbedarf. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass bestehende Träger die Ausweitung ihres Geschäftsfelds auf die Kindertagesbetreuung als Weiterentwicklung des Trägers begreifen, wie die Auswertungen der Interviews zeigen (vgl. Kap. 4.1.2.3).

Außerdem sehen größere Anteile unter den neu gegründeten spitzenverbandlich organisierten Trägern einen Weiterentwicklungsbedarf hinsichtlich der Trägerstrukturen als bei den anderen Trägergruppen. 54% dieser Träger geben an, großen oder mittleren Bedarf zu haben. Trotz dieses formulierten Bedarfs sind für die neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Träger im Vergleich zu den anderen Gruppen neuer Träger in den letzten fünf Jahren nicht mehr strukturelle Veränderungen,

wie z.B. Trägerzusammenschlüsse, die Ausdifferenzierung des Trägers oder die Änderung der Rechtsform, zu verzeichnen, wie weitere Analysen zeigen. Auch zwischen neuen und älteren Trägern zeigen sich diesbezüglich keine signifikanten Unterschiede. Insgesamt fällt auf, dass neue Elterninitiativen im Vergleich zu den anderen drei Trägergruppen für sich – außer im Bereich Vernetzung und Kooperation – jeweils den geringsten Entwicklungsbedarf angeben.

5.5.3.2 Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Fachlichkeit

Zur eingehenderen Untersuchung, inwieweit Qualitätsentwicklung auf Ebene des Trägers angekommen ist und ob sich bezüglich der Trägerqualität Unterschiede zwischen neu gegründeten und alten Trägern zeigen, wurde im Rahmen des quantitativen Untersuchungsteils erfasst, ob und wie der Träger versucht, über Qualitätsentwicklungsmaßnahmen in den Kindertageseinrichtungen hinaus, sich selbst weiterzuentwickeln. Dabei konnten die Trägervertretungen vier Bereiche angeben und hatten darüber hinaus die Möglichkeit, andere Maßnahmen zu beschreiben. Die vorgegebenen vier Bereiche setzen entweder auf der Ebene von Personen an, wie z.B. im Hinblick auf Fort- und Weiterbildung, oder sie sind der Ebene der Organisation zuzuordnen, wie z.B. beim Benchmarking, einem Verfahren, mit dessen Hilfe versucht wird, die eigene Qualität durch einen systematischen Vergleich mit ähnlichen Organisationen zu bestimmen und daraus den notwendigen Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung der eigenen Praxis abzuleiten. Die Auswertungen der anderen Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Trägers, die als Freitext abgefragt wurden, deuten allerdings an, dass „der Träger“ weiter ausdifferenzieren ist: So werden hier auch Maßnahmen genannt, die konkret den Träger adressieren. Demnach sollten neben den Trägermitarbeiterinnen und -mitarbeitern sowie der Trägerorganisation auch explizit hinter dem Träger stehende (Gründungs-)Personen mitberücksichtigt werden, wenn es um die Frage der Qualitätsentwicklung auf Ebene des Trägers geht. Wie in Kapitel 5.3.1 herausgearbeitet, stehen hinter vielen neuen Trägern Gründungspersönlichkeiten, die sich selbstredend nicht als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Träger verstehen.

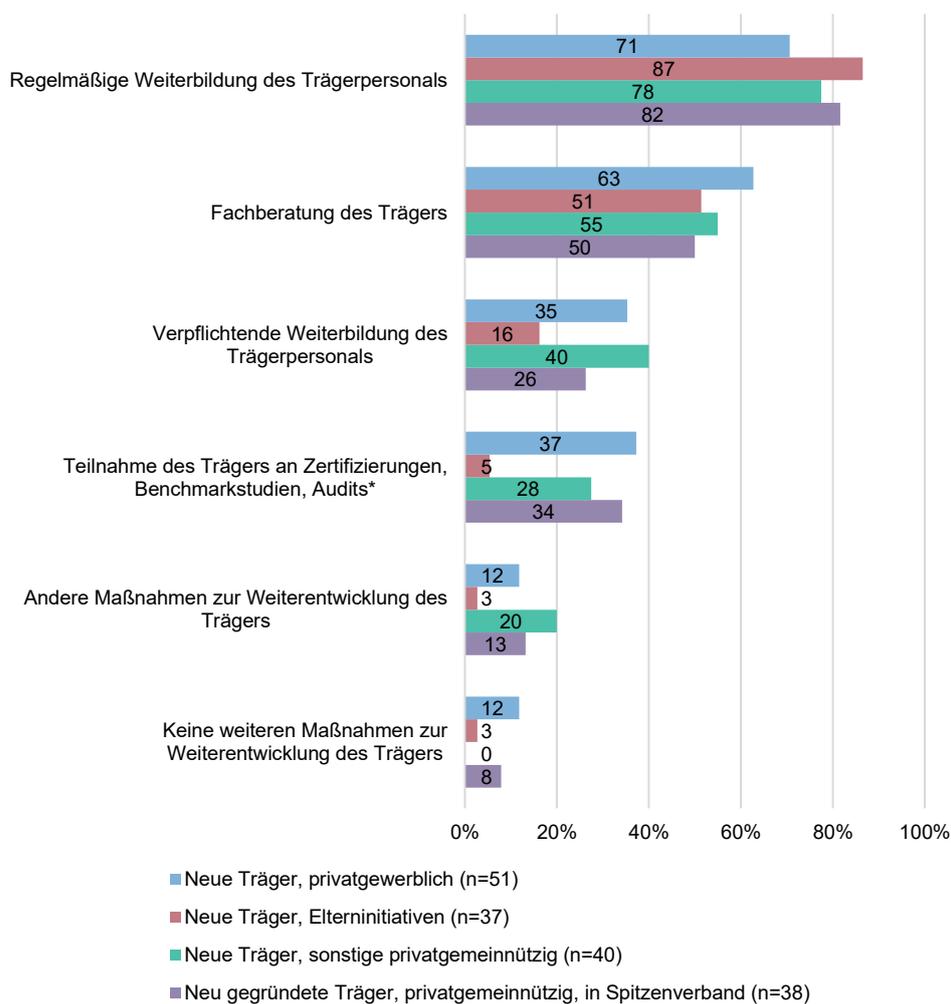
Die quantitativen Analysen bestätigen zunächst die eingangs formulierte Hypothese, dass Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung, die auf der Ebene des Trägers ansetzen, seltener sind als Maßnahmen, die in den Kindertageseinrichtungen umgesetzt werden. Die neu gegründeten Träger nennen im Durchschnitt zwei Maßnahmen, mit denen der Träger weiterentwickelt wird. Genau eine Maßnahme nennen 32%, drei oder mehr Maßnahmen geben 31% an. Die häufigste Maßnahme zur Weiterentwicklung des Trägers besteht in der regelmäßigen Weiterbildungsteilnahme des Trägerpersonals; über drei Viertel der seit 2000 gegründeten Träger (78%) stimmen dem zu. Die Fachberatung stellt für etwas mehr als die Hälfte der Träger eine Ressource für die Weiterentwicklung von Trägerqualität dar: 55% der neu gegründeten Träger nehmen selbst eine Fachberatung in Anspruch. Jeweils gut 30% der Trägervertretungen geben an, dass für das Personal des Trägers regelmäßige Weiterbildungen verpflichtend sind und dass der Träger an Zertifizierungen, Benchmark-Studien oder Audits teilnimmt. Darüber hinaus erklärt mehr als jede

zehnte Trägervertretung (12%), dass der Träger sich auf andere Art und Weise weiterentwickelt.

Der Vergleich macht deutlich, dass die Qualitätsentwicklung auf Ebene des Trägers von neu gegründeten und von alten Trägern ähnlich betrieben wird. Bedeutsame Unterschiede zeigen sich lediglich in Bezug auf verpflichtende Weiterbildungen. So geben 30% der Vertretungen neu gegründeter Träger an, dass für das Personal des Trägers regelmäßige Weiterbildungen verpflichtend sind, während dies auf 17% der alten Träger zutrifft. Auch für die anderen Maßnahmen – mit Ausnahme der Fachberatung, die von beiden Gruppen zu gleichen Anteilen genutzt wird – sind leicht höhere Zustimmungswerte bei den neu gegründeten Trägern gegenüber den älteren zu verzeichnen, die aber nicht bedeutsam sind.

Auch die drei Subgruppen neuer Träger und die neu gegründeten spitzenverbandlich organisierten Träger betreiben ihre Weiterentwicklung auf ähnliche Art und Weise. Allerdings fallen neue Elterninitiativen auf, da sie signifikant seltener an Zertifizierungen, Benchmark-Studien oder Audits teilnehmen als neue privatgewerbliche und neue sonstige gemeinnützige und neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger (vgl. Abb. 37). Darüber hinaus nennt über die Hälfte der Elterninitiativen (54%) – und damit ein deutlich größerer Anteil als unter den anderen drei Subgruppen mit 24 bis 28% – lediglich eine Maßnahme. Zudem gibt ein vergleichsweise geringerer Anteil der neuen Elterninitiativen seinem Personal verpflichtende Weiterbildungen vor. Unter neuen privatgewerblichen Trägern ist die Nutzung einer Fachberatung für den Träger etwas verbreiteter als unter den anderen Trägergruppen.

Abb. 37: Weiterentwicklung des Trägers nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=166)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Über Qualitätsentwicklungsmaßnahmen in den Kindertageseinrichtungen hinaus: Wie versucht der Träger sich selbst weiterzuentwickeln?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Ebenfalls relevant für die Trägerqualität, und da schließen die Ergebnisse dieser Studie an die oben genannten Studien an, ist die Trägergröße bzw. -struktur. Ausnahmen bilden hier die regelmäßige Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen, die ein Mindeststandard bei den Trägern zu sein scheint sowie verpflichtende Weiterbildungen. Für die anderen Maßnahmen wie Benchmark-Studien und Fachberatung lässt sich sagen, dass eine gewisse Organisationsstruktur sowie die damit einhergehende Größe eines Trägers für die Entwicklung von Qualität auf Trägerebene von Vorteil sind.

5.5.4 Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen

Das SGB VIII überträgt den Trägern die Aufgabe, die pädagogische Qualität in den Kindertageseinrichtungen zu sichern und weiterzuentwickeln. Wie die Umsetzung erfolgen soll, ist nicht im Detail vorgeschrieben. Aber es werden mit der pädagogischen Konzeption, mit Instrumenten und Verfahren zur Evaluation, der Zusammenarbeit mit den Eltern, der Zusammenarbeit im Sozialraum und mit der Gestaltung der Übergänge relevante Umsetzungsbereiche explizit benannt (§22a SGB VIII).

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Umsetzung von Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen entsprechend der heterogenen Trägerlandschaft mithilfe unterschiedlicher Verfahren erfolgt. „Die Hälfte der Träger verfügt über ein eigenes Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungsverfahren bzw. ein Qualitätshandbuch. Freie Träger, größere Träger und Träger, die einem Verband angehören, arbeiten häufiger mit einem eigenen Verfahren“ (BMFSFJ 2017). Ebenso sind regionale Unterschiede zu verzeichnen. So werden in den östlichen Bundesländern verbindliche Qualitätsmanagementmaßnahmen häufiger eingesetzt als in den westlichen Bundesländern (Schreyer u.a. 2014). Insgesamt dominieren interne Evaluationsverfahren mit Abstand vor extern durchgeführten (BMFSFJ 2017; Schreyer u.a. 2014). Häufig zum Einsatz kommen Leitbilder, Konzeptionen, Qualitätshandbücher und Qualitätsleitfäden (Strehmel/Overmann 2018; siehe dazu auch Altgeld/Stöbe-Blossey 2009).

Die Qualitätssicherung und -entwicklung auf Ebene der Kindertageseinrichtungen wurde im Fragebogen mithilfe von sechs Fragen differenziert erfasst. In den folgenden Auswertungen liegt der Fokus auf der trägerseitigen Qualitätssteuerung.

5.5.4.1 Verantwortungsteilung zwischen Träger und Einrichtung im Bereich Evaluation der pädagogischen Arbeit

Bei der Umsetzung von Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen ist die Verantwortungsteilung zwischen Träger und Einrichtung ein wichtiger Punkt. Betrachtet man die Zuständigkeit für den Bereich Qualitätsmanagement, sehen Träger mehrheitlich nicht sich, sondern die Kita-Leitung oder Kita-Leitung und Träger gemeinsam in der Verantwortung (BMFSFJ 2017). Die Steuerung von Qualität erfolgt dabei trägerspezifisch. So zeigen Marius Mader und Margarete Menz auf der Grundlage von Interviews mit Trägern, dass zwischen diesen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten der Kita-Leitungen und Fachkräfte bestehen (Mader/Menz 2019). Dabei würden Steuerungsprozesse und -stile entscheidend von der Geschichte der Träger mitbestimmt, während organisationsstrukturelle Aspekte keine systematische Relevanz für die Bearbeitung von Qualitätsprozessen hätten (ebd.).

Dies bestätigt sich beim Blick auf die quantitativen Daten unserer Untersuchung: Obgleich seit 2000 gegründete Träger auch für die Evaluation der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen die Verantwortung signifikant häufiger bei sich sehen

als die älteren Träger (vgl. Abb. 35, Kap. 5.5.2), ist dies eine Aufgabe, die die neu gegründeten Träger zu großen Teilen an die Einrichtungen delegieren oder als gemeinsame Aufgabe betrachten. So liegt die Evaluation für 40% der Träger in gemeinsamer Verantwortung. Etwas mehr als jeder vierte Träger (26%) verortet die Verantwortung überwiegend oder vollständig bei sich, unter den älteren Trägern ist der Anteil halb so groß (13%). Innerhalb der Subgruppen der seit 2000 gegründeten Träger liegen keine bedeutsamen Unterschiede vor.

5.5.4.2 Evaluationsmaßnahmen

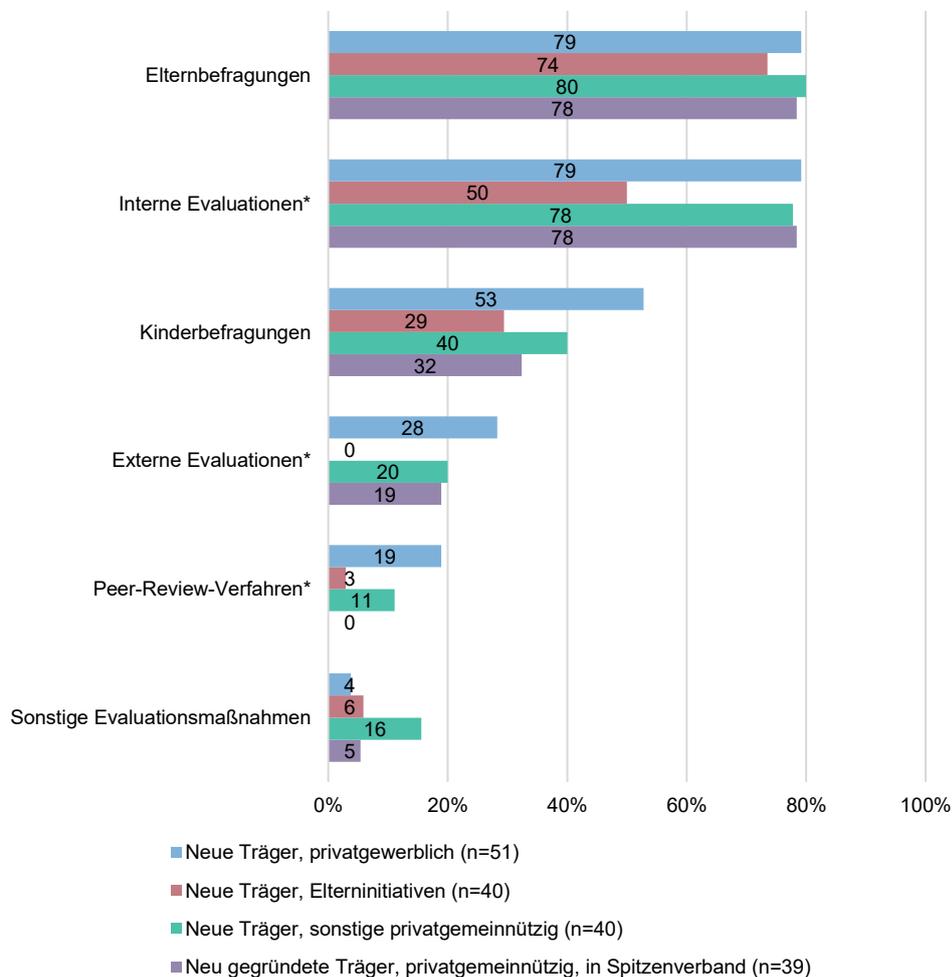
Ein interessanter Aspekt ist, ob sich die verstärkte Übernahme von Verantwortung für Aufgaben der Qualitätssicherung und -entwicklung durch neu gegründete Träger auch durch die häufigere Vorgabe von verbindlichen Evaluationsmaßnahmen ausdrückt. Im Folgenden wird daher zunächst untersucht, ob die seit 2000 gegründeten Träger ihren Kindertageseinrichtungen Maßnahmen zur Evaluation der pädagogischen Arbeit verbindlich vorgeben und wenn ja, welche dies sind. Dabei konnten die Trägervertretungen fünf verschiedene Maßnahmen angeben und zudem sonstige Maßnahmen benennen. Anschließend wird dargestellt, wie die Ergebnisse aus der Evaluation für die Arbeit in den Kindertageseinrichtungen genutzt werden.

Anhand der vorliegenden Stichprobe zeigt sich, dass seit 2000 gegründete Träger in der Mehrzahl Elternbefragungen (78%) und interne Evaluationen (73%) verbindlich vorgeben. Landesregelungen spielen dabei eine Rolle. So sind jährlich durchgeführte Elternbefragungen oder eine sonstige, gleichermaßen geeignete Maßnahme der Qualitätssicherung in Bayern beispielsweise Voraussetzung für die Betriebskostenförderung von Kindertageseinrichtungen (BayKiBiG Art. 19, Abs. 2). Überraschend hoch ist der Anteil der neu gegründeten Träger, der seinen Einrichtungen Kinderbefragungen (40%) verbindlich vorgibt. Darüber, wie diese durchgeführt werden, geben die Daten allerdings keinen Aufschluss. Die hohe Quote ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass eine Betriebserlaubnis für Kindertageseinrichtungen geeignete Verfahren der Selbstvertretung und Beteiligung voraussetzt, um die Rechte von Kindern zu sichern (§45 SGB VIII). Im qualitativen Forschungsteil wird eine partizipative Qualitätsentwicklung als Merkmal eines neuen Verbands beschrieben. Das Konzept schließt die Kindersicht mit ein. Möglicherweise zeigen sich hierin auch Bemühungen der Träger, die Partizipation von Kindern voranzubringen. Externe Evaluationen hingegen sind in Einrichtungen von nur 18% der neu gegründeten Träger verbindlich. Neuere, innovative Maßnahmen wie Peer-Review-Verfahren (z.B. die Beurteilung durch andere Einrichtungen des Trägers oder die Beurteilung durch Einrichtungen anderer Träger), die unter älteren Trägern kaum verbreitet sind, werden von 9% der seit 2000 gegründeten Träger verbindlich vorgegeben. Sonstige Evaluationsmaßnahmen nennen 8% der seit 2000 gegründeten Träger. Damit bestätigt sich die eingangs geäußerte Vermutung: Seit 2000 gegründete Träger geben ihren Einrichtungen im Vergleich zu den älteren Trägern signifikant häufiger interne Evaluationen und Peer-Review-Verfahren verbindlich vor.

Innerhalb der vier Subgruppen seit 2000 gegründeter Träger zeichnen sich ebenfalls einige Unterschiede ab (vgl. Abb. 38): Während interne Evaluationen von der Hälfte der neuen Elterninitiativen vorgegeben werden, ist dies bei fast 80% der Träger der

anderen Subgruppen der Fall. Bedeutsam ist der Unterschied zwischen neuen privatgewerblichen Trägern und neuen Elterninitiativen. Kinderbefragungen werden von über der Hälfte der neu gegründeten Träger verbindlich vorgegeben, während es unter den anderen Trägergruppen zwischen 29 und 40% sind. Zudem werden externe Evaluationen von neuen privatgewerblichen Trägern (28%), neuen sonstigen gemeinnützigen Trägern (20%) und neu gegründeten Spitzenverbandlich organisierten Trägern (19%) signifikant häufiger vorgegeben als bei neuen Elterninitiativen. Keine Elterninitiative der Stichprobe sieht externe Evaluationen bei ihren Einrichtungen vor. Über die Gründe geben die Daten keinen Aufschluss.

Abb. 38: Verbindliche Evaluationsmaßnahmen nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=169)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Welche Maßnahmen zur Evaluation der pädagogischen Arbeit sind für die Kindertageseinrichtungen des Trägers verbindlich?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Die weitere Analyse der Subgruppen seit 2000 gegründeter Träger zeigt zudem, dass Peer-Review-Verfahren signifikant häufiger von neuen privatgewerblichen Trägern vorgegeben werden (vgl. Abb. 38). Hierin dürfte der Einfluss eines in Region B neu gegründeten Verbands zum Ausdruck kommen, der ein Konzept für die partizipative Qualitätsentwicklung in der Frühen Bildung mit Peer-Review als zentralem Bestandteil für seine Mitglieder entwickelt hat, wie die Interviews mit Verbandsvertretungen gezeigt haben. Dies bestätigen die quantitativen Daten: Fast zwei Drittel der Träger, die ihren Kitas Peer-Review-Verfahren verbindlich vorgeben, sind dem besagten Verband angeschlossen. Insgesamt fallen damit vor allem neue privatgewerbliche Träger auf, die neben den weit verbreiteten internen Evaluationen mithilfe von Kinderbefragungen, Peer-Review-Verfahren und externen Evaluationen die Qualität in ihren Kindertageseinrichtungen verbessern wollen.

Qualitätsverbesserungen ergeben sich nicht automatisch aus der Evaluation der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen. Vielmehr gilt es, die Ergebnisse der Evaluationen zu nutzen, um Qualitätsentwicklungsprozesse anzustoßen. Daher wird im Folgenden untersucht, wie die Ergebnisse für die Arbeit in den Einrichtungen genutzt werden.

Die Ergebnisse der Evaluationen werden von den seit 2000 gegründeten Trägern auf unterschiedliche Art und Weise aufgegriffen. Am häufigsten, bei drei Vierteln der Träger (76%), fließen die Ergebnisse in die Konzeptionsentwicklung der Einrichtungen ein. Über zwei Drittel der Träger (72%) vereinbaren zudem Schritte der Qualitätsentwicklung und -sicherung mit der Einrichtung. Außerdem berücksichtigen sie die Ergebnisse bei der Auswahl der Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (69%). Bei immerhin 38% werden die Ergebnisse mit den Eltern diskutiert. Seltener wird angegeben, dass die Ergebnisse für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden (14%). Ein kleiner Teil der Träger (4%) nutzt die Ergebnisse auf andere Art und Weise, beispielsweise für die Reflektion.

Der Vergleich zwischen den seit 2000 gegründeten und den älteren Trägern offenbart, dass Erstere signifikant häufiger Schritte der Qualitätsentwicklung und -sicherung mit der Einrichtung vereinbaren und die Ergebnisse öfter bei der Auswahl der Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Mitarbeitenden berücksichtigen als ältere Träger. Bei älteren Trägern hingegen werden die Ergebnisse aus der Evaluation signifikant häufiger mit den Eltern diskutiert als bei den seit 2000 gegründeten Trägern.

Zwischen den Subgruppen seit 2000 gegründeter Träger liegen kaum nennenswerte Unterschiede vor. Lediglich die Vereinbarung von Schritten der Qualitätssicherung und -entwicklung erfolgt bei Elterninitiativen signifikant seltener als bei den drei anderen Subgruppen.

5.5.4.3 Weitere Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung

Neben der Evaluation der pädagogischen Arbeit gibt es für Träger zahlreiche Maßnahmen, mit denen sie die Qualitätssicherung und -entwicklung in ihren Kinderta-

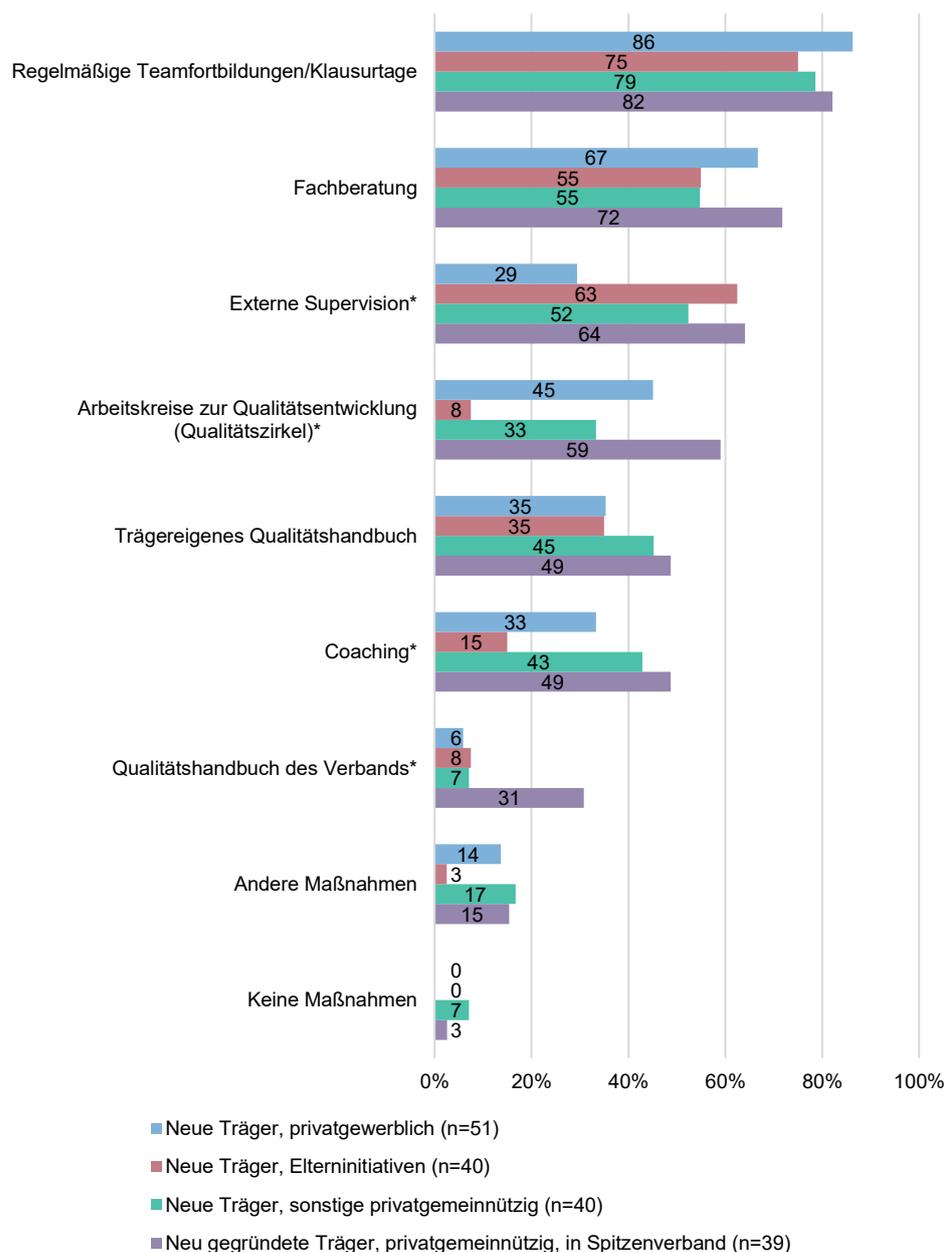
geseinrichtungen unterstützen können. Um ein detaillierteres Bild zu erhalten, wurden sieben konkrete Maßnahmen abgefragt. Zudem hatten die befragten Träger die Möglichkeit, andere Maßnahmen zu benennen.

Die erhobenen Daten zeigen, dass seit 2000 gegründete Träger ihre Kindertageseinrichtungen mit einer Vielzahl von Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung unterstützen. Mit Abstand am verbreitetsten sind regelmäßige Teamfortbildungen/Klausurtage, die vier von fünf Trägern gewähren. Nicht ganz so viele Träger (63%) stellen ihren Einrichtungen eine Fachberatung zur Verfügung.

Zwischen alten und seit 2000 gegründeten Trägern liegen über alle abgefragten Maßnahmen hinweg kaum nennenswerte Unterschiede vor. Lediglich eine Maßnahme, das trägereigene Qualitätshandbuch, stellen neu gegründete Träger (41%) ihren Kitas signifikant häufiger zur Verfügung als ältere (26%). Darin kommt möglicherweise die höhere Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme durch neu gegründete Träger zum Ausdruck (vgl. Kap. 5.5.2), die sich auch auf Qualitätssicherung und -entwicklung erstreckt. Die insgesamt in diesem Bereich geringen Unterschiede zwischen den beiden Trägergruppen äußern sich letztlich auch in der durchschnittlichen Anzahl von Maßnahmen, die sich zwischen neu gegründeten und älteren Trägern nicht bedeutsam unterscheidet.

Unterschiede zwischen den Subgruppen neu gegründeter Träger sind zahlreicher: Wie Abb. 39 zeigt, unterstützen die meisten der seit 2000 gegründeten Träger in unserer Stichprobe die Qualitätssicherung und -entwicklung in ihren Einrichtungen durch regelmäßige Teamfortbildungen/Klausurtage. Diese sind jeweils von über drei Vierteln der Träger vorgesehen. Auch eine Fachberatung stellen neu gegründete Träger ihren Kitas überwiegend zur Verfügung. Gleiches gilt für externe Supervision, wobei neue privatgewerbliche Träger (29%) dies signifikant seltener tun als neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger und neue Elterninitiativen (64 und 63%). Arbeitskreise zur Qualitätsentwicklung (Qualitätszirkel) werden von Elterninitiativen (8%) signifikant seltener angeboten als von neuen privatgewerblichen Trägern (45%), neu gegründeten sonstigen gemeinnützigen Trägern (33%) und neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Trägern (59%), was angesichts der Trägergröße – die meisten Elterninitiativen verantworten genau eine Kita (vgl. Kap. 5.5.1) – nicht überrascht. Auch das Coaching ist ein Instrument, das Elterninitiativen (15%) ihren Einrichtungen signifikant seltener zur Verfügung stellen als neue sonstige gemeinnützige Träger (43%) und neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger (49%). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Coaching und Supervision, auch wenn sie unterschiedliche Wurzeln haben, in der Praxis sehr ähneln und Supervision ein bei Elterninitiativen anscheinend gängiges Instrument ist. Das Qualitätshandbuch des Verbands wiederum ist eine Maßnahme, die vor allem neu gegründete spitzenverbandsangehörige Träger ihren Einrichtungen signifikant häufiger bieten als neue Elterninitiativen und neue sonstige gemeinnützige Träger. Dieses Instrument scheint außerhalb der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege weniger verbreitet zu sein.

Abb. 39: Weitere Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung nach neu Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=172)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Abgesehen von der Evaluation der pädagogischen Arbeit, mit welchen Maßnahmen unterstützt der Träger die Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Betrachtet man die durchschnittliche Anzahl der seitens der Träger offerierten Maßnahmen, lässt sich festhalten, dass neue Elterninitiativen ihren Kindertageseinrichtungen mit durchschnittlich 2,6 Maßnahmen im Vergleich zu den anderen Trägergruppen am wenigsten Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung zur Verfügung stellen. Dagegen fördern neu gegründete spitzenverbandsangehörige

Träger die Qualitätssicherung und -entwicklung in ihren Einrichtungen mit durchschnittlich 4,2 Maßnahmen. Im Blick zu behalten ist dabei, dass Letztere als vergleichsweise „große“ Träger mehr Möglichkeiten haben bzw. bei ihnen mehr Maßnahmen sinnvoll sein dürften als bei neuen Elterninitiativen, die in der Regel genau eine Kindertageseinrichtung verantworten (vgl. Kap. 5.5.1). Dies macht Unterstützungsstrukturen seitens der Verbände, die sich an Elterninitiativen richten, umso wichtiger, zum Beispiel den einrichtungs- und trägerübergreifenden Austausch zu Themen der Qualitätssicherung und -entwicklung.

5.5.5 Personalentwicklung als Steuerungsaufgabe des Trägers

Personalentwicklung hat im Arbeitsfeld Frühe Bildung vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels in Kindertageseinrichtungen an Bedeutung gewonnen. Zum einen geht aus der Perspektive von Kindertageseinrichtungen und Trägern mit der angespannten Personalsituation ein höherer Einarbeitungs- und Nachqualifizierungsaufwand der Fachkräfte einher, da teilweise Personal ohne die gewünschten Kompetenzen eingestellt werden muss (Geiger 2019; Klaudy u.a. 2016). Insbesondere auch die Integration von nicht-einschlägig qualifizierten Fachkräften erweist sich als Herausforderung für Träger und Team (Weltzien u.a. 2016). Zum anderen wird Personalentwicklung explizit als Strategie gesehen, Personal für die Einrichtung zu gewinnen (Geiger 2019) und dem wachsenden Fachkräftebedarf adäquat zu begegnen (AGJ 2018). Die Strategie, Personal durch Ausbildungserweiterungen für den Arbeitsmarkt zu gewinnen, stößt zunehmend an ihre Grenzen. Aufgrund des Personalmangels sind in einigen Bundesländern Öffnungstendenzen für nicht oder kaum qualifizierte Berufsgruppen zu beobachten, welche mit Blick auf Kompetenzen des Personals in der Frühen Bildung und ihre Bedeutung für die Entwicklung der Kinder kritisch zu diskutieren sind.

Unter Qualitätsgesichtspunkten dient Personalentwicklung als Steuerungsaufgabe des Trägers dem Ziel einer Weiterentwicklung der (pädagogischen) Qualität in Kindertageseinrichtungen (BAGLJÄ 2020; MBS 2018). Gerade vor dem Hintergrund steigender und sich rasch verändernder fachlicher Herausforderungen nimmt Personalentwicklung eine zentrale Bedeutung bei der Organisationsentwicklung ein. Dem Träger obliegt es, mit geeigneten Rahmenbedingungen und durch entsprechende Steuerung Personalentwicklung in den Kitas zu ermöglichen und so für die Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität in Kindertageseinrichtungen Sorge zu tragen.

5.5.5.1 Verantwortungsteilung zwischen Träger und Einrichtung im Bereich Personalentwicklung

In der Praxis wird die Verantwortung für die Personalentwicklung häufig vom Träger an die Kita-Leitung übertragen (Klaudy u.a. 2016). Dabei ist zwischen unterschiedlichen Personalentwicklungsaufgaben zu differenzieren. Zudem zeichnen sich hierbei Unterschiede zwischen den Trägern ab. Nach den Ergebnissen der WiFF-Kita-Befragung zur Personalentwicklung (Geiger 2019) liegt die Verantwortung für

die Fort- und Weiterbildung sowie das Führen von Mitarbeitergesprächen aus Perspektive der Einrichtungen überwiegend bei der Kita-Leitung. Dagegen verbleibt die Einstellung von Personal häufiger in der Verantwortung des Trägers bzw. wird in gemeinsamer Verantwortung gesehen (ebd.). Hier werden auch Unterschiede bei den Trägern besonders sichtbar: So sind es vor allem Leitungen kommunaler Kitas, welche die Einstellung von Personal vollständig oder überwiegend beim Träger verorten (ebd.; siehe auch Schreyer u.a. 2014). Auch Kita-Leitungen privatgewerblicher Träger binden diese Aufgabe häufiger an sich. Diese sehen darüber hinaus das Festlegen von Weiterbildungsthemen und das Führen von Mitarbeitergesprächen häufiger in der Verantwortung des Trägers. Während kommunale Träger also vor allem die Einstellung von Personal stärker an sich binden, scheint es so, dass privatgewerbliche Träger Personalentwicklungsaufgaben insgesamt stärker in der eigenen Verantwortung sehen (Geiger 2019). Daher wird im Folgenden zu prüfen sein, ob auch die neuen privatgewerblichen Träger der Stichprobe verstärkt Verantwortung übernehmen.

Die Daten zeigen, dass seit 2000 gegründete Träger die Verantwortung für die Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte überwiegend an ihre Kita-Leitungen übertragen. Nur jeder vierte neu gegründete Träger verantwortet diese Aufgabe vollständig oder überwiegend selbst. Die Einstellung von Personal für die Kindertageseinrichtungen sehen sie erwartungsgemäß etwas häufiger in ihrer eigenen Verantwortung, 26% vollständig und 15% überwiegend. Für beide Aufgabenbereiche wird deutlich, dass seit 2000 gegründete Träger die Verantwortung signifikant häufiger bei sich sehen als die älteren Träger (vgl. Kap. 5.5.1, Abb. 35). Von den drei Gruppen neuer Träger sind es die neuen privat-gewerblichen Träger, die beide Aufgaben am stärksten an sich binden, wenngleich die Unterschiede nicht signifikant sind. So verantworten 35% der neuen privatgewerblichen Träger die Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals und 55% die Einstellung von Kita-Personal vollständig oder überwiegend selbst. Letztere Aufgabe sieht ein fast ebenso hoher Anteil der neuen Elterninitiativen in Trägerverantwortung. Damit zeigt sich auch für den Aufgabenbereich Personalentwicklung, dass neue Träger stärker in die Verantwortung gehen (vgl. Kap. 5.5.2).

5.5.5.2 Bereitstellung von Rahmenbedingungen durch den Träger

Empirische Analysen haben ergeben, dass nicht alle Träger mit geeigneten Rahmenbedingungen (z.B. der Bereitstellung von Informationen zum Thema Personalentwicklung oder der nötigen Fachkompetenz) und durch entsprechende Steuerung Personalentwicklung in den Kitas ermöglichen (Geiger 2019; Schreyer u.a. 2014) und für die Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität Sorge tragen: In der AQUA-Träger-Befragung attestierten sich Träger von 13 vorgegebenen Bereichen im Bereich Personalentwicklung – hinter dem Bereich Finanzierung – im Durchschnitt den größten Handlungsbedarf (Schreyer u.a. 2014). In einer bundesweiten Bestandsaufnahme zur Personalentwicklung in Kindertageseinrichtungen werden folgende Aspekte in den Blick genommen: die Perspektive der Einrichtungen auf

die vom Träger bereitgestellten Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Personalentwicklungsmaßnahmen, die umgesetzten Maßnahmen sowie die Bewertung dieser Maßnahmen durch das Kita-Personal (Geiger 2019).

Die Ergebnisse verweisen darauf, dass Personalentwicklung im Arbeitsfeld insgesamt noch wenig systematisch erfolgt. Aus Sicht vieler Kitas kümmert sich der Träger (eher) nicht um Personalentwicklung (29%) (Geiger 2019). Jeweils mindestens ein Drittel der Einrichtungen gibt an, dass ihr Träger keine ausreichenden Informationen zum Thema Personalentwicklung zur Verfügung stellt und über keine hohe Fachkompetenz in diesem Themenfeld verfügt. Entsprechend professionelle Trägerstrukturen scheinen eher bei „großen“ Trägern gegeben zu sein als bei „kleinen“ Trägern.³⁵ Die Art der Trägerschaft hingegen spielt eine vergleichsweise geringe Rolle. Als problematisch erweist sich zudem, wenn zwischen Träger und Einrichtungsleitung die Zuständigkeiten für Personalentwicklung nicht geklärt sind. Dementsprechend wird die allgemeine Zusammenarbeit mit dem Träger besser bewertet als seine spezifische Unterstützung im Aufgabenbereich Personalentwicklung. Wirft man einen Blick auf die konkreten Maßnahmen in Kitas, so lässt sich feststellen, dass klassische Maßnahmen wie Fort- und Weiterbildung oder Fachberatung zum Standard zählen. Spezifischere Maßnahmen zur Personalentwicklung gibt es nur in einem Teil der Einrichtungen. Hospitation, Supervision, Coaching, Maßnahmen zur Gesundheitsförderung sind weniger verbreitet. Möglichkeiten, die Arbeitsbedingungen älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern, finden sich nur in 12% der Einrichtungen (Geiger 2019). Damit scheinen Träger insgesamt Personalentwicklung häufig noch nicht als eigenständigen Aufgabenbereich für sich erkannt zu haben.

Im qualitativen Forschungsteil der vorliegenden Untersuchung (vgl. Kap. 4) haben Trägervertretungen neuer Träger insbesondere aus Region A und Region B wiederholt personalpolitische Aspekte als Alleinstellungsmerkmal des Trägers genannt. In diesem Kontext wurde auf verschiedene Maßnahmen der Personalentwicklung, wie Weiterbildung und die Weiterentwicklung des pädagogischen Personals, eingegangen (vgl. Kap. 4.1.2.4, 4.2.2.4). Dies wird bekräftigt durch das Ergebnis der quantitativen Befragung, dass die seit 2000 gegründeten Träger, und hier speziell privatgewerbliche Träger, angeben, dass für sie die Mitarbeiterpflege einen besonders hohen Stellenwert hat. In diesem Zusammenhang wird die Hypothese zu prüfen sein, dass diese Träger ihre Kindertageseinrichtungen bei der Personalentwicklung besonders unterstützen.

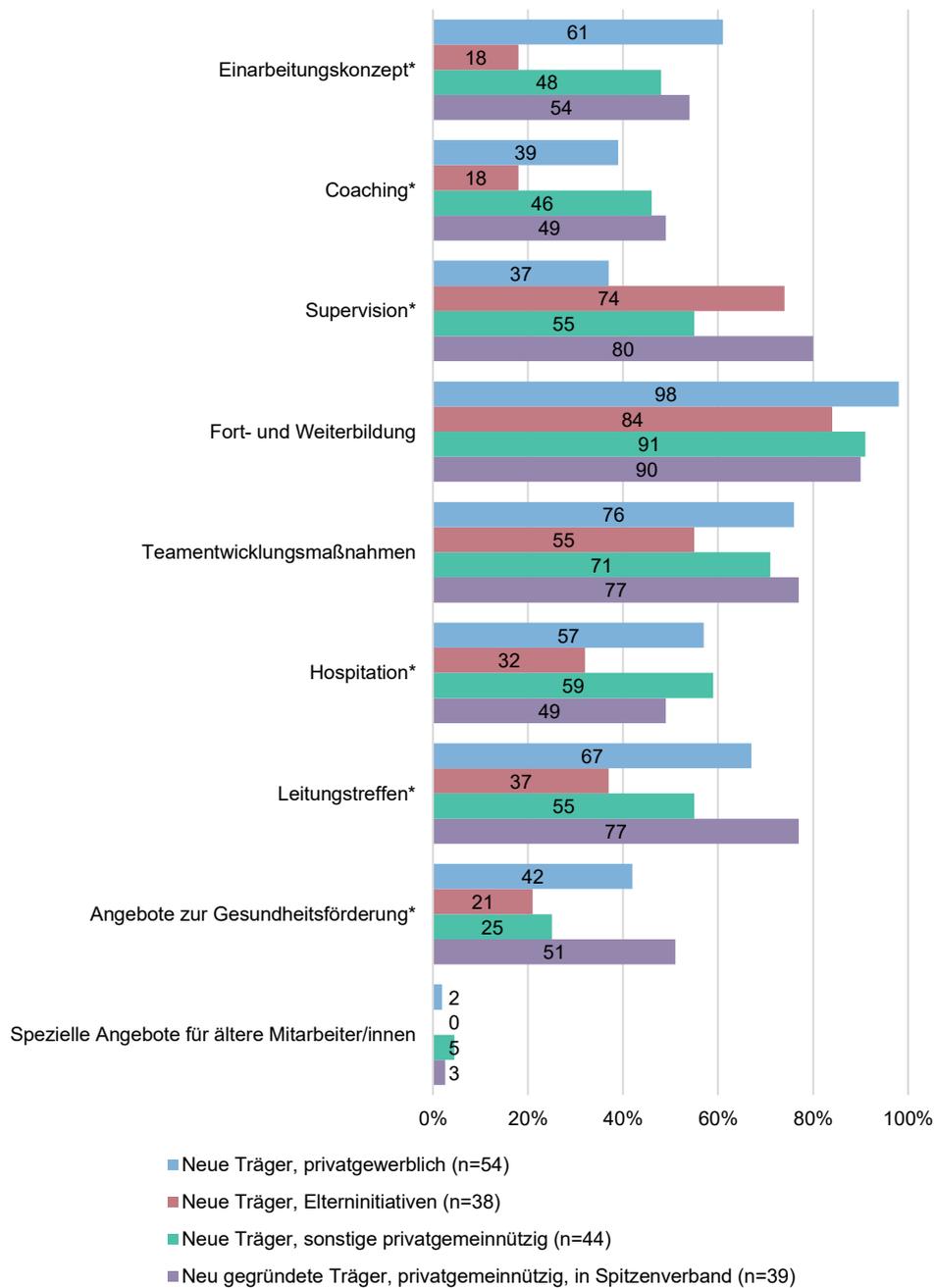
35 Die Trägergröße bzw. -struktur wird in der WiFF-Studie zur Personalentwicklung in Kindertageseinrichtungen (Geiger 2019) mithilfe der Frage nach weiteren Einrichtungen oder Hilfeangeboten des Trägers operationalisiert. Träger, die genau eine Kindertageseinrichtung verantworten, werden als „kleine“ Träger bezeichnet, solche, die neben der befragten Einrichtung weitere Kindertageseinrichtungen und auch sonstige Einrichtungen innerhalb und/oder außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe haben, als „große“ Träger.

Um diese Frage zu klären, wurde im Rahmen des quantitativen Untersuchungsteils erfasst, inwiefern die Träger ihre Kindertageseinrichtungen im Bereich Personalentwicklung unterstützen. Hinsichtlich verschiedener Angebote, wie beispielsweise Supervision, Coaching und Teamentwicklungsmaßnahmen (vgl. Abb. 40), konnten die befragten Träger angeben, ob sie diese ihren Einrichtungen zur Verfügung stellen.

Dabei zeigt sich, dass seit 2000 gegründete Träger ihren Einrichtungen ähnliche Maßnahmen anbieten wie ältere Träger. Bedeutsame Unterschiede sind lediglich in Bezug auf Supervision und die Möglichkeit zur Hospitation erkennbar. Während ältere Träger ihren Kitas signifikant häufiger als seit 2000 gegründete Träger Supervision zur Verfügung stellen (69 vs. 58%), ermöglichen seit 2000 gegründete Träger häufiger als ältere Träger Hospitationen (50 vs. 35%). Damit bestätigt sich die Hypothese, dass sich neu gegründete Träger sich durch eine auffallend hohe Unterstützung auszeichnen, nicht ohne Weiteres.

Beim Vergleich der vier Subgruppen seit 2000 gegründeter Träger wird ersichtlich, dass sich in Bezug auf das Angebot von Personalentwicklungsmaßnahmen vor allem die neuen Elterninitiativen von den anderen Gruppen bedeutsam unterscheiden: Sowohl ein Einarbeitungskonzept, Coaching, Hospitation, Leitungstreffen als auch Angebote zur Gesundheitsförderung bieten neue Elterninitiativen ihren Kindertageseinrichtungen vergleichsweise seltener an (vgl. Abb. 40). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Elterninitiativen im Vergleich zu den anderen Gruppen seit 2000 gegründeter Träger fast ausschließlich um kleine Träger mit genau einer Kita handelt. Leitungstreffen auf Trägerebene dürften hier in den meisten Fällen keine adäquate Maßnahme darstellen. Berücksichtigt man die Trägergröße, zeigen sich daher auch für Leitungstreffen keine signifikanten Unterschiede zwischen den Trägergruppen. Grundsätzlich stellen neue wie alte Träger ihren Kitas mit steigender Einrichtungszahl auch eher Personalentwicklungsmaßnahmen zur Verfügung, was Ergebnisse anderer Studien bestätigen (Geiger 2019). Hier könnten alternative Möglichkeiten der Unterstützung bei der Qualitätssicherung und -entwicklung der Kitas wichtig sein. Eine wesentliche Rolle kommt dabei den Verbänden zu, die ihrerseits Dienstleistungen im Bereich Personalentwicklung zur Verfügung stellen. Für die Stichprobe wird daher zu prüfen sein, inwieweit eingeschränkte Unterstützungsmöglichkeiten kleiner Träger durch andere Strukturen aufgefangen werden (vgl. Kap. 5.6).

Abb. 40: Unterstützung der Kindertageseinrichtungen bei der Personalentwicklung nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=175)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Welche Unterstützung stellt der Träger seinen Kindertageseinrichtungen im Bereich Personalentwicklung zur Verfügung?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Weitere Unterschiede in der Unterstützung bei der Personalentwicklung zeigen sich kaum. Lediglich hinsichtlich der Supervision wird deutlich, dass diese von neuen

privatgewerblichen Trägern vergleichsweise seltener angeboten wird als von den anderen Gruppen seit 2000 gegründeter Träger. Außerdem haben sonstige privatgemeinnützige neue Träger (ebenso wie oben bereits erwähnt die neuen Elterninitiativen) vergleichsweise seltener Angebote zur Gesundheitsförderung im Programm. Somit verweisen die Befunde vor allem darauf, dass Elterninitiativen ihren Kindertageseinrichtungen im Bereich der Personalentwicklung weniger Unterstützungsangebote unterbreiten.

Genauer zu untersuchen wäre der Einfluss struktureller Merkmale, die sich in anderen Studien als einflussreiche Größe erwiesen haben (Geiger 2019). Dazu zählt zum Beispiel die Trägergröße bzw. -struktur, also die Anzahl verantworteter Kindertageseinrichtungen sowie die Reichweite der Angebote, d.h. ob der Träger weitere Einrichtungen innerhalb und/oder außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe betreibt. Gleiches gilt für ehrenamtliche Trägerstrukturen, die eine mangelnde Kontinuität bei der Unterstützung von Personalentwicklung durch den Träger bedeuten können.

5.5.6 Zwischenfazit

Resümierend lässt sich festhalten, dass sich neue Träger die Qualitätssicherung und -entwicklung stärker zur Aufgabe machen als ältere Träger und neu gegründete Spitzenverbändlich organisierte Träger (vgl. Kap. 5.5.2). Dementsprechend ist die „mangelnde Qualität vorhandener Angebote“ ein häufiges Motiv für die Gründung eines Trägers (vgl. Kap. 5.3.2). Gleichzeitig geben neue Träger ihren Kindertageseinrichtungen mehr verbindliche Evaluationsmaßnahmen vor, vor allem was interne Evaluationen betrifft. Aber auch Peer-Review-Verfahren werden von den neuen Trägern der Stichprobe eingesetzt (vgl. Kap. 5.5.4).

Darüber hinaus ist von Interesse, inwieweit die Träger im eigenen Zuständigkeitsbereich selbst Qualitätsmanagement betreiben und die Bedeutung entsprechender Maßnahmen auch auf diese Weise betonen (Strätz 2019). Die Ergebnisse legen nahe, dass bei den Trägern selbst vielfach erst ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der (Weiter-)Entwicklung der eigenen Strukturen und Fachlichkeit geweckt werden muss. Dies betrifft neue und alte Träger gleichermaßen. So sehen Träger ihren größten Entwicklungsbedarf in den Bereichen Qualitätssicherung und -entwicklung und Qualifizierung des Personals. Organisationsbezogene Entwicklungsbedarfe – Weiterentwicklung der Trägerstrukturen, Schärfung des Trägerprofils und Vernetzung und Kooperation – treten dahinter zurück. Diese Schwerpunktsetzung lässt vermuten, dass der Blick der befragten Trägervertreterinnen und -vertreter in erster Linie den Kitas gilt und nicht dem Trägerpersonal oder der Qualität beim Träger. Wenngleich die meisten Weiterentwicklungsmaßnahmen – insbesondere die verpflichtende Weiterbildung des Trägerpersonals – unter den neuen Trägern etwas verbreiteter sind als unter den älteren, zeigt sich erwartungsgemäß, dass Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung auf Ebene des Trägers weniger ausgeprägt sind als auf Ebene der Einrichtungen. Im Durchschnitt wenden neu gegründete Träger zwei Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Trägers an (vgl. Kap. **Feh-**

ler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.) Während neue und alte Träger die Aufgabe der Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen also im Prinzip für sich erkannt haben, besteht auf Trägerebene noch deutlicher Entwicklungsbedarf. Dafür sollte im Rahmen von empirischen Studien differenziert werden zwischen Maßnahmen, die sich an das Trägerpersonal richten, und Maßnahmen, die sich auf den Träger bzw. die dahinter stehende(n) verantwortliche(n) Person(en) beziehen, wie unsere Auswertungen zeigen (vgl. Kap. 5.5.3.2).

Im Hinblick auf die Personal- und Organisationsstrukturen neuer Träger fallen jene Träger auf, bei denen eine Person gleichzeitig Träger- und Leitungsfunktion in Personalunion innehat (vgl. Kap. 5.5.1). Dies betrifft zum einen die sonstigen gemeinnützigen Träger und zum anderen die privatgewerblichen Träger, bei denen außerdem häufiger auf kein (zusätzliches) Personal für den Aufgabenbereich Geschäftsführung zurückgegriffen wird. Bei diesen, oft inhabergeführten Trägern, bei denen der Gründungsperson eine Schlüsselfunktion zukommt (vgl. Kapitel 4.2.2, 5.3), ist die Gefahr einer Überforderung, aber auch von Rollenkonflikten nicht von der Hand zu weisen. Gleichzeitig liegt in dieser Personalunion die Chance, pädagogische Vorstellungen und Qualitätsansprüche der Gründerinnen und Gründer unmittelbar zu verwirklichen. Ebenfalls besondere Aufmerksamkeit erfordern kleine Träger, die genau eine Kindertageseinrichtung verantworten. Sie kommen in allen Gruppen neuer Träger vor, am häufigsten jedoch bei den Elterninitiativen (93%), bei denen zusätzlich ehrenamtliche Personalstrukturen in der Geschäftsführung nach wie vor die Regel sind (vgl. Kap. 5.5.1). Dass diese Trägergruppe vergleichsweise weniger Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Trägers einsetzt und ihre Kindertageseinrichtungen im Bereich der Personalentwicklung weniger unterstützt als größere Träger, kann als Indiz für einen Unterstützungsbedarf beim Träger gewertet werden. Für diese kleinen Träger stellt sich die Frage, wie es ihnen gelingen kann, die vielfältigen und gestiegenen Anforderungen angemessen zu bewältigen. Eine Lösung kann in der Entwicklung von neuen Kooperationsstrukturen liegen. Aber auch große Träger sind herausgefordert, ihre Kindertageseinrichtungen adäquat zu unterstützen (Altgeld/Stöbe-Blossey 2010). Hierzu bedarf es, ebenso wie zu trägerseitigen Steuerungsprozessen (Mader/Menz 2019), weiterer empirischer Erkenntnisse.

Auch wenn die beobachtete verstärkte Verantwortungsübernahme durch neue Träger zu begrüßen ist, sollte die Notwendigkeit ihrer Unterstützung im Blick behalten werden. Eine wesentliche Rolle kommt hier den Verbänden zu, die ihrerseits Dienstleistungen im Bereich der Qualitätssicherung und -entwicklung zur Verfügung stellen. Am Beispiel von Peer-Review-Verfahren (vgl. Kap. 5.5.4) hat sich gezeigt, welchen großen Einfluss die Verbände für den konkreten Einsatz von Maßnahmen in den Kindertageseinrichtungen haben. Für die Qualitätssicherung und -entwicklung bedeutet dies, dass die kommunale Ebene stärker in den Blick zu nehmen ist, da vor allem neu gegründete Verbände häufig auf dieser Ebene agieren (vgl. Kap. 2.2.2.4).

5.6 Anbindung der Träger an Verbände

Nach wie vor sind die meisten freien Träger von Kindertageseinrichtungen in Deutschland in den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege organisiert, was sich auch in der amtlichen Statistik niederschlägt. Generell ist die KJH-Statistik erkennbar auf die Verbände und ihre organisierende Funktion zugeschnitten. Da über einen Spitzenverband oder einen anderweitigen Dachverband organisierte Kita-Träger Leistungen ihres Verbands (wie Beratungsangebote, Arbeitshilfen sowie Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten) in Anspruch nehmen können, liegt es nahe, dass eine Verbandszugehörigkeit Trägern den Umgang mit der Fülle von Anforderungen, die an sie gestellt werden, erleichtert. Hinzu kommt, dass sich das System der Kindertagesbetreuung in einem steten Wandel befindet, der mit veränderten gesetzlichen Regelungen und Verwaltungsvorgaben verbunden ist und neue inhaltliche Herausforderungen mit sich bringt. Hier sind etwa die Verpflichtung zu inklusiver Arbeit oder Maßnahmen der Personalentwicklung in Zeiten des anhaltenden Fachkräftemangels zu nennen. Nicht alle Träger verfügen über die professionellen Strukturen und die Erfahrung, um sich damit umfassend auseinanderzusetzen und die notwendigen qualitativen Weiterentwicklungen anstoßen und kompetent begleiten zu können. Gerade für die Vielzahl kleiner Träger, die nur eine Kindertageseinrichtung verantworten und/oder keine hauptamtliche Trägerstruktur haben, kann die verbandliche Anbindung daher ein wichtiges Qualitätskriterium darstellen.

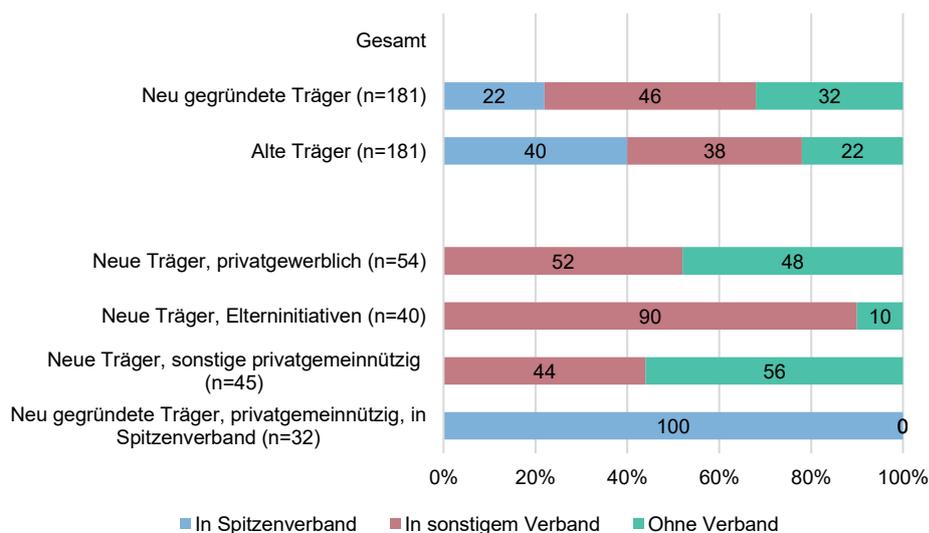
Empirische Untersuchungen haben in der Vergangenheit zudem gezeigt, dass Kindertageseinrichtungen unmittelbar von einer Anbindung ihres Trägers an einen der Spitzenverbände profitieren. So stellten Jasmin Mamier u.a. (2003) fest, dass Träger, die in einem Spitzenverband organisiert waren, ihren Einrichtungen mehr Unterstützungsleistungen anbieten konnten als Träger, die einem anderen oder gar keinem Verband angeschlossen waren. Sie unterschieden in ihrer Befragung 20 Unterstützungsangebote, die sie in drei Bereiche untergliederten: (1) fachliche und nach innen orientierte Unterstützung, (2) Interessenvertretung nach außen und (3) Unterstützung in Verwaltungsangelegenheiten (ebd., S. 42). In allen drei Bereichen konnten spitzenverbandsangehörige Träger auf mehr Unterstützung zurückgreifen.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die verbandliche Organisation derjenigen Träger näher untersucht, die ab der Jahrtausendwende gegründet wurden oder neu in die Kindertagesbetreuung eingestiegen sind. Dabei wird erstens von der Annahme ausgegangen, dass diese Träger sich nicht nur seltener einem Spitzenverband anschließen, sondern insgesamt einen geringeren verbandlichen Organisationsgrad aufweisen, da alternative Verbandsstrukturen noch weitgehend fehlen. Zweitens wird untersucht, auf welche Ressourcen und Unterstützungsleistungen verbandsangehörige Träger zugreifen können. Drittens wird geprüft, inwieweit sich die Annahme bestätigt, dass Träger ohne eine Verbandsmitgliedschaft die fehlende Unterstützung kompensieren, indem sie entsprechende Leistungen extern zukaufen. Viertens wird ein Blick darauf geworfen, inwiefern eine Verbandszugehörigkeit Trägern den Umgang mit aktuellen Herausforderungen erleichtert.

5.6.1 Verbandszugehörigkeit

Anhand des vorliegenden Samples bestätigt sich die Annahme nicht, dass die seit 2000 gegründeten Träger mehrheitlich über keine Anbindung an einen Verband verfügen. Vielmehr weisen die Daten auf einen hohen Grad der verbandlichen Organisation hin. So sind seit 2000 gegründete Träger im Vergleich zu älteren Trägern zwar signifikant seltener Mitglied in einem Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege, aber das bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass sie generell keinem Verband angehören. Mit 46% sind nahezu die Hälfte der seit 2000 gegründeten Träger anderweitig in einem Trägerverband organisiert, der meist regionaler Natur ist und über den sie in der Regel bestimmte Leistungen beziehen und fachpolitisch vertreten werden. Nur ein knappes Drittel (32%) aller seit 2000 gegründeten Träger gehört keinem Verband an; bei den bereits länger bestehenden Trägern liegt dieser Anteil bei 22% (vgl. Abb. 41). Hier dürfte allerdings auch der hohe Organisationsgrad der in der Untersuchung enthaltenen neuen Elterninitiativen zu Buche schlagen, so dass diese Werte nicht als bundesweit repräsentativ angenommen werden können.

Abb. 41: Verbandszugehörigkeit nach Gründungs-/Einstiegszeitpunkt und Trägerart (in %; n=362)



Frage: Ist der Träger an einen Verband angeschlossen?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Differenziert man zusätzlich nach den drei Subgruppen neuer Träger außerhalb der Spitzenverbände, so bestätigt sich, dass Elterninitiativen besonders häufig an anderweitige Verbände angeschlossen sind. Zum Teil könnte sich das dadurch erklären, dass sich die neu gegründeten Elterninitiativen fast ausschließlich in Region A finden und der dortige Dachverband außerordentlich engagiert ist. Zugleich erscheint der hohe verbandliche Organisationsgrad quasi überlebenswichtig, da Elterninitiativen in der Regel nicht über eine hauptamtliche Geschäftsstelle verfügen, die die

Trägeraufgaben wahrnimmt. Daher sind sie vermehrt auf Unterstützung angewiesen. Zugleich weisen jedoch auch mehr als die Hälfte der privatgewerblichen Anbieter eine Verbandsmitgliedschaft auf. Dies ist im Zusammenhang damit zu sehen, dass – anders als zunächst angenommen – die Ausdifferenzierung auf Ebene der Träger auch auf der Verbandsebene voranschreitet. Neben die Spitzenverbände sind neue Trägerverbände getreten, die auch für privatgewerbliche Träger offen sind oder sich primär als deren Interessenvertretung verstehen. Damit gewinnen alternative Verbandsstrukturen regional wie überregional an Bedeutung (vgl. auch Kap. 2.2.2.4).

5.6.2 Regionale Unterschiede in der verbandlichen Organisation

Beim Vergleich der drei Untersuchungsregionen zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede. Ins Auge fällt die ausgeprägte verbandliche Organisation der Träger in Region B, die bereits im Rahmen der qualitativen Fallstudien thematisiert wurde. So sind in dieser Region Träger signifikant häufiger verbandlich organisiert, und zwar unabhängig von ihrem Gründungszeitpunkt. In Region B spielen zugleich Verbände jenseits der Spitzenverbände eine zentrale Rolle; ihnen haben sich 51% der seit 2000 neu im Kita-Feld tätigen Träger angeschlossen. Auf einem niedrigeren Niveau lässt sich die Bedeutung sonstiger Verbände auch für Region A feststellen. Gleichzeitig ist dort der Anteil neu gegründeter Träger, die in keinem Verband organisiert sind, um einiges höher. Region C weist nicht nur den insgesamt niedrigsten verbandlichen Organisationsgrad, sondern zugleich auch die Besonderheit auf, dass neu gegründete Träger häufiger Mitglied in einem Verband sind als ältere Träger.

Neben Verbandsneugründungen auf Landes- und Bundesebene, wie sie in den vergangenen Jahren zu beobachten waren (Weegmann/Ostendorf-Servissoglou 2017)³⁶, übernehmen regional tätige Trägerverbände wichtige Integrations- und Vertretungsfunktionen in lokalen Gremien und Politikarenen. Welche Dynamik sie vor Ort entwickeln, dürfte dabei auch davon abhängen, welche Rolle und welche Förderung verbandlichen Zusammenschlüssen von kommunalpolitischer Seite zuerkannt wird. So konnte etwa im qualitativen Teil für Region B herausgearbeitet werden, dass die Kommune bereits im Gründungsprozess neuen Trägern den Anschluss an einen Verband nahelegt.

5.6.3 Verbandliche Leistungen für Träger

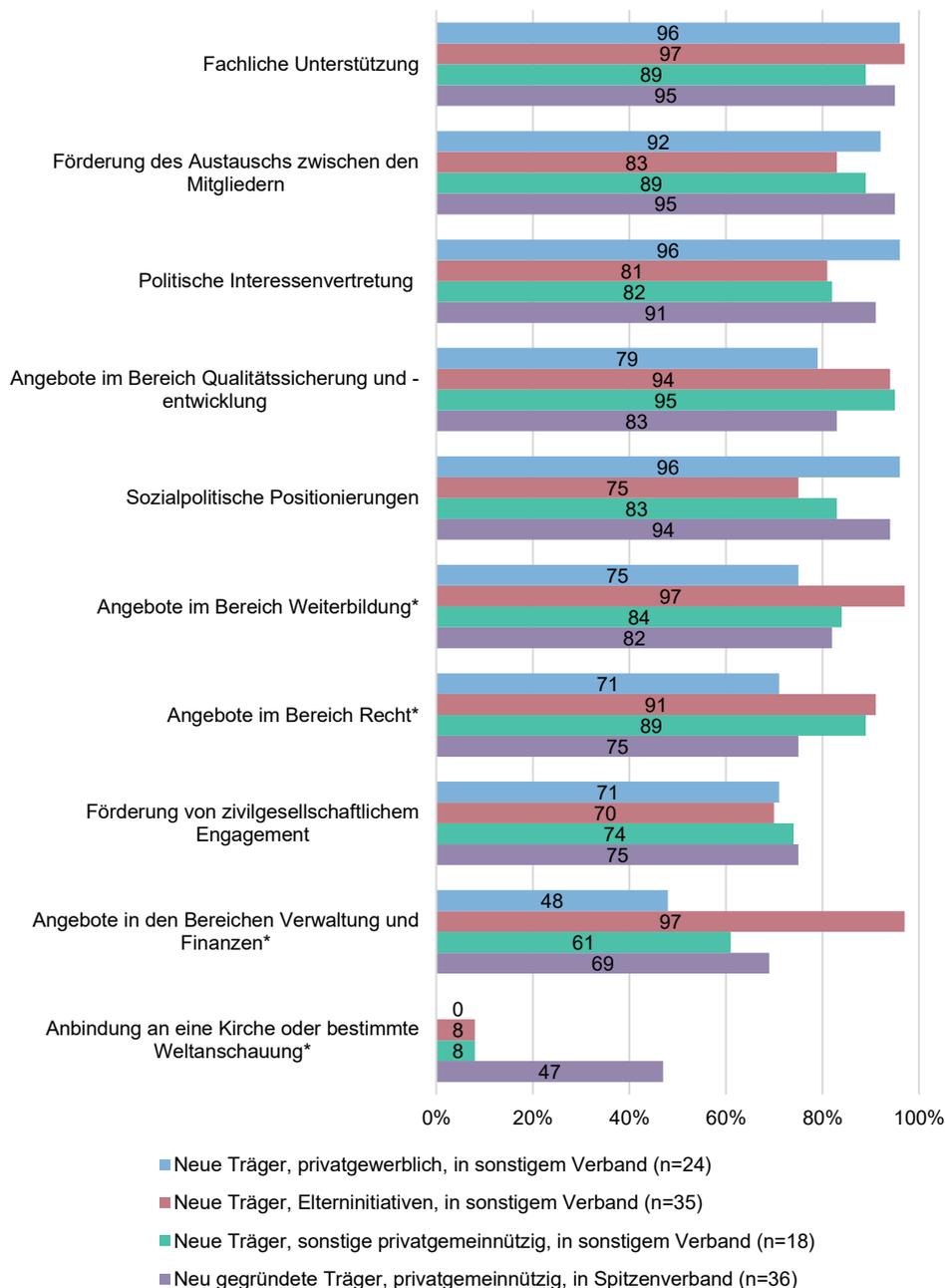
Seit 2000 gegründete verbandsangehörige Träger wurden danach gefragt, welche verbandlichen Leistungen ihnen besonders wichtig sind und welche der Angebote

³⁶ Ein Beispiel hierfür ist der 2018 gegründete „Deutsche Kitaverband“, der die Interessen freier unabhängiger Träger von Kindertageseinrichtungen auf Bundesebene vertritt und in Form von Landesverbänden auch auf Landesebene aktiv ist (Deutscher Kitaverband 2018).

sie in Anspruch nehmen. Grundsätzlich ist dabei zu beachten, dass hier auch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Profile der Verbände zum Tragen kommen und in die Antworten einfließen; es können schließlich nur solche Leistungen genutzt werden, die der Verband auch anbietet.

Wie in Abb. 42 ersichtlich wird, sind die allermeisten verbandlichen Angebote für die große Mehrheit der befragten Träger eher wichtig oder sehr wichtig. Durchgängig hohe Bedeutung besitzen Angebote, mit denen die Verbände die Arbeit ihrer Mitglieder auf fachlicher Ebene unterstützen, beispielsweise Informationsangebote, Arbeitshilfen und Beratungsmöglichkeiten. Auch der Interessenvertretung (politische Interessenvertretung, sozialpolitische Positionierung, Austausch unter Mitgliedern) wird von den meisten Trägern ein hoher Stellenwert beigemessen. Insbesondere unter den spitzenverbandsangehörigen Trägern und privatgewerblichen Trägern finden sich hier Zustimmungswerte von jeweils über 90 Prozent. Vergleichsweise weniger wichtig sind den seit 2000 gegründeten Trägern Unterstützungsangebote im Verwaltungsbereich, mit einer signifikanten Ausnahme: Nahezu alle Elterninitiativen erachten die verbandlichen Angebote im Bereich Verwaltung und Finanzen sowie im Rechtsbereich als besonders relevant. Auch Angebote zur Weiterbildung sind für Elterninitiativen häufiger wichtig, während umgekehrt vor allem die privatgewerblichen Träger in diesen drei Bereichen geringe Erwartungen an ihren Verband haben. Die Anbindung an eine Kirche oder eine weltanschauliche Verankerung spielt nur für spitzenverbandlich organisierte Träger eine gewisse Rolle.

Abb. 42: Wichtigkeit verbandlicher Leistungen durch die seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart („sehr wichtig“ und „eher wichtig“; in %; n=113)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Wie wichtig sind dem Träger folgende Leistungen des Verbandes? (eher/sehr wichtig)

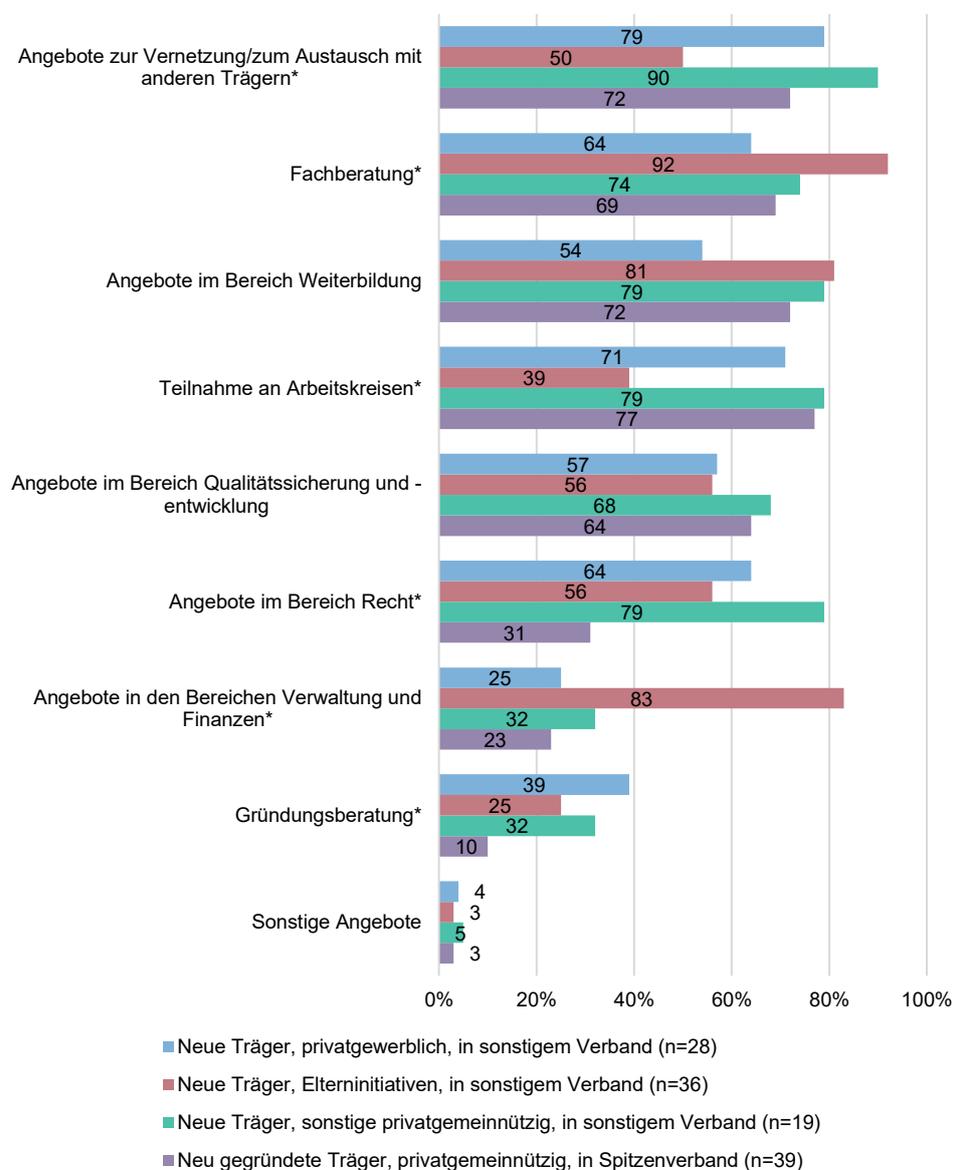
Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Stellt man der subjektiv eingeschätzten Relevanz verbandlicher Leistungen und Angebote deren konkrete Nutzung gegenüber, die mit zum Teil etwas anderen Items abgefragt wurde, findet man ein ähnliches Bild (vgl. Abb. 43). Vor allem genutzt

werden verbandliche Angebote zu Vernetzung und Austausch, die Mitarbeit in Arbeitskreisen, Angebote im Bereich Weiterbildung sowie die Fachberatung, während Unterstützungsangebote in den Bereichen Recht sowie Verwaltung und Finanzen nur von einzelnen Trägergruppen stark in Anspruch genommen werden. Generell sind Unterschiede zwischen den Gruppen seit 2000 gegründeter Träger auffällig. Die spezifische Situation von Elterninitiativen bestätigt sich auch beim Blick auf die Nutzung verbandlicher Angebote. Elterninitiativen nutzen sowohl eine verbandliche Fachberatung als auch Unterstützung in den Bereichen Verwaltung und Finanzen signifikant häufiger als die anderen Trägergruppen. Zugleich nehmen Elterninitiativen jedoch Angebote zur Vernetzung bzw. zum Austausch mit anderen Trägern seltener in Anspruch, und auch an Arbeitskreisen nehmen sie wesentlich seltener teil. Für die seit 2000 gegründeten Träger, die einem Spitzenverband angeschlossen sind, ergibt sich offenbar seltener der Bedarf, sich in Rechtsfragen an den Verband zu wenden. Bemerkenswert ist die insgesamt geringe Bedeutung der Gründungsberatung durch die jeweiligen Verbände. Sie wird noch am häufigsten durch privatgewerbliche Träger in Anspruch genommen. Ob dies darauf hindeutet, dass die Verbände dieses Angebot seltener vorhalten oder dass sich die Träger erst dann einem Verband anschließen, wenn die Gründung bereits erfolgt ist und die wesentlichen Fragen hierzu geklärt sind, lässt sich mit den Daten nicht beantworten.

Nicht zuletzt verdient die Nutzung von Angeboten im Bereich von Qualitätssicherung und -entwicklung Aufmerksamkeit. Darunter lässt sich eine Palette von Maßnahmen subsumieren, die beispielsweise von Qualitätshandbüchern über Supervision und Evaluationsmaßnahmen bis hin zur Verleihung von Gütesiegeln reichen kann. Je nach Trägergruppe werden solche verbandlichen Leistungen von etwas mehr als der Hälfte bis zu zwei Dritteln der Träger in Anspruch genommen. Dies scheint darauf hinzuweisen, dass Qualitätsentwicklung nicht nur als trägerinterne Aufgabe zu verstehen ist, sondern idealerweise zusätzliche externe Kompetenz zur Verfügung steht und vom einzelnen Träger abgerufen werden kann.

Abb. 43: Nutzung verbandlicher Angebote durch die seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=122)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Welche Angebote des Verbands wurden bzw. werden genutzt?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

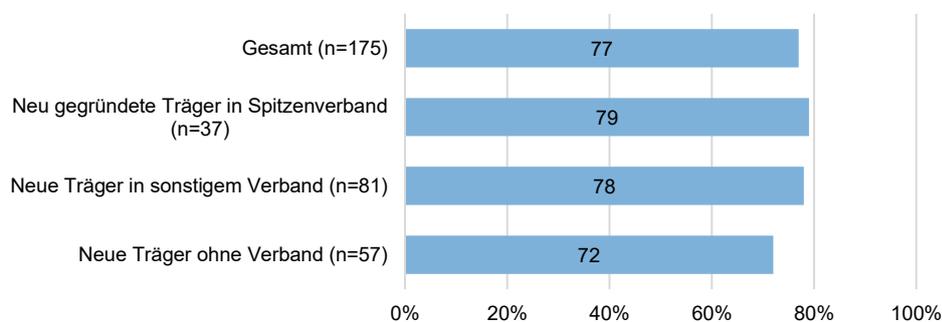
5.6.4 Zukauf externer Leistungen durch Träger

Wie am Anfang des Kapitels gezeigt wurde, verfügen nicht alle Träger über eine Verbandsmitgliedschaft oder streben eine solche an. Neben dem Bezug von Leistungen über einen Verband besteht auch die Möglichkeit, dass Träger intern über entsprechende Ressourcen und Kompetenzen verfügen. Angesichts der kleinteiligen und vielfach ehrenamtlich organisierten Trägerstrukturen dürfte dies jedoch den

Ausnahmefall darstellen. Eine weitere Möglichkeit ist daher, dass sie Einzelleistungen (z.B. im Bereich Qualitätsentwicklung) extern bei Organisationsberatungen, Instituten, freiberuflichen Anbietern o.Ä. einkaufen. Auch Spitzenverbände tragen dieser Entwicklung Rechnung, indem zum Beispiel Kompetenzzentren geschaffen werden, in denen Leistungen für Nicht-Mitglieder gebündelt werden. Im Folgenden soll geprüft werden, inwieweit sich die Annahme bestätigt, dass seit 2000 gegründete Träger ohne eine Verbandsmitgliedschaft dies kompensieren, indem sie entsprechende Dienstleistungen extern einkaufen und sich damit Unterstützung tendenziell über den Markt organisieren.

Die Daten ergeben, dass mehr als drei Viertel der seit 2000 gegründeten Träger einzelne Dienstleistungen extern zukaufen. Bedeutsame Unterschiede zwischen (spitzen)verbandsangehörigen Trägern und Trägern ohne Verbandszugehörigkeit zeichnen sich dabei nicht ab (vgl. Abb. 44). Auch beim Vergleich der vier Subgruppen seit 2000 gegründeter Träger zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede. Das Ergebnis bestätigt damit nicht die Annahme einer Substitution von verbandlichen Leistungen durch kommerzielle Angebote bei einzelnen Trägergruppen. Vielmehr stützen sich auch die (spitzen)verbandlich organisierten Träger zusätzlich auf Dienste externer Anbieter. Damit weist das Ergebnis auf eine generell erhebliche Bedeutung über den Markt eingekaufter Dienstleistungen hin, unabhängig von der Trägerart und einer Verbandsmitgliedschaft.

Abb. 44: Nutzung externer Dienstleistungen durch seit 2000 gegründete Träger nach Verbandszugehörigkeit (in %; n=175)



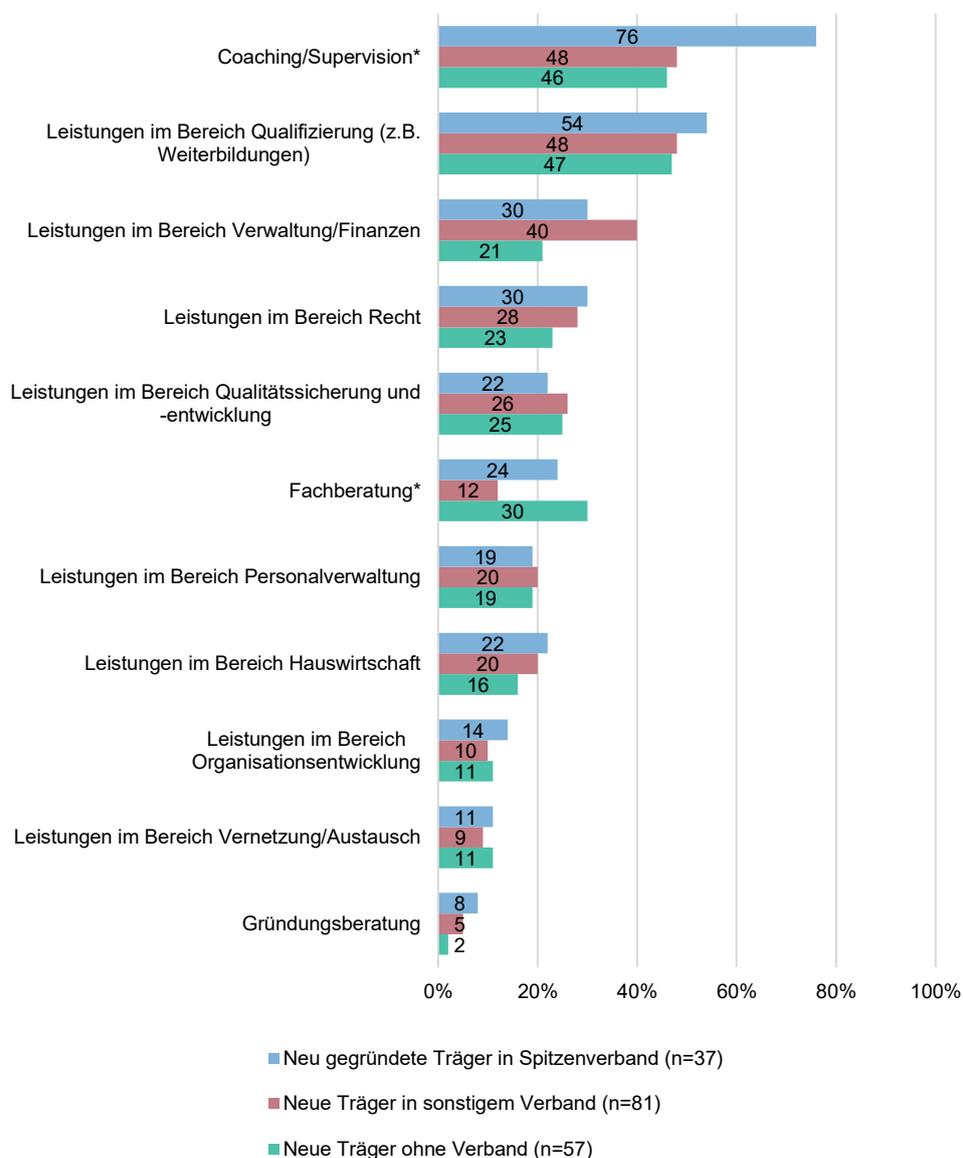
Frage: Unabhängig von einer Mitgliedschaft in einem Verband: Kauft der Träger einzelne Dienstleistungen (z.B. in den Bereichen Qualitätsentwicklung, Weiterbildung) von extern ein?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Bei der am häufigsten extern eingekauften Dienstleistung handelt es sich um Coaching/Supervision, gefolgt von Leistungen im Bereich Qualifizierung/Fortbildung und im Bereich Verwaltung/Finanzen (vgl. Abb. 45). Coaching/Supervision wird dabei von den seit 2000 gegründeten Trägern, die einem Spitzenverband angeschlossen sind, signifikant häufiger extern zugekauft als von Trägern ohne Verband und von Trägern in einem sonstigen Verband. Dieser Befund steht im Widerspruch zu der Annahme, dass vor allem verbandslose Träger auf externe Angebote zurückgreifen. Lediglich bezüglich der Fachberatung zeigt sich hypothesenkonform, dass

diese von den seit 2000 gegründeten Trägern ohne Verband häufiger über den Markt organisiert wird als von anderen Trägern.

Abb. 45: Extern eingekaufte Leistungen der seit 2000 gegründeten Träger nach Verbandszugehörigkeit (in %; Mehrfachnennungen möglich; n=175)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Welche Leistungen werden von extern eingekauft?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Bilanzierend lässt sich somit festhalten, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die seit 2000 gegründeten Träger ohne Verbandsmitgliedschaft oder auch speziell privatgewerbliche Träger im Hinblick auf Dienstleistungen stärker marktorientiert agieren als andere Träger. Vielmehr zeigt sich eine allgemeine Tendenz, dass externe

Leistungen von der Mehrzahl der seit 2000 gegründeten Träger – auch zusätzlich zu verbandlichen Leistungen – in Anspruch genommen werden. Dies weist auf den Einfluss marktwirtschaftlicher Elemente (Outsourcing spezifischer Aufgaben, Nutzung von Instrumenten des Personalmanagements usw.) im Trägerhandeln insgesamt hin.

5.6.5 Zwischenfazit

Als Hauptergebnis dieses Kapitels lässt sich festhalten, dass anders als erwartet auch die seit 2000 gegründeten Träger, die in keinem der Spitzenverbände Mitglied sind, überwiegend verbandlich organisiert sind. Hier ist die Aufmerksamkeit stärker als bisher auf Verbandsgründungen zu richten, die teils auf Bundesebene und teils auf regionaler Ebene stattgefunden haben und eine wichtige Integrations- und Unterstützungsfunktion erfüllen. Die Bedeutung regionaler Verbandsstrukturen fällt hierbei besonders in Region B ins Auge, wo die kommunalen Behörden neuen Trägern bereits im Zuge des Gründungsprozesses einen verbandlichen Anschluss nahelegen.

Erkennbar wird, dass sich die Träger durch die Mitgliedschaft in einem Verband ein erhebliches Reservoir an Ressourcen und Unterstützungsmöglichkeiten erschließen. Die Angebote reichen von politischer Interessenvertretung über fachliche Beratung und Unterstützung bis hin zur Entlastung bei Verwaltungsaufgaben. Der Stellenwert der jeweiligen Angebote variiert zwischen den verschiedenen Trägergruppen, wobei zu vermuten ist, dass auch die Verbände unterschiedliche Schwerpunkte in ihrer Arbeit setzen. Gleichzeitig decken sie nicht alle Felder ab, in denen Träger Unterstützung suchen. So greift eine große Mehrheit der Träger auch auf Dienstleistungen zurück, die über externe Anbieter zugekauft werden – und zwar unabhängig vom Trägersektor oder einer bestehenden Verbandsmitgliedschaft. Der Befund illustriert, dass der Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente wie das Outsourcing von Aufgaben oder die Übernahme von Maßnahmen der Personal- und Unternehmensführung (z.B. Coaching) über alle Wohlfahrtsektoren hinweg praktiziert wird.

5.7 Einbindung neu gegründeter Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe

Eine verlässliche hohe Qualität im System der Kindertagesbetreuung kann letztlich nicht durch einzelne Akteure, sondern nur durch ein „kompetentes System“ (Urban u.a. 2012) gewährleistet werden. Dieses zeichnet sich durch eine entsprechende Verantwortungsübernahme auf den verschiedenen Systemebenen und ein geregeltes und kohärentes Zusammenspiel aller beteiligten Akteure aus. Die Frage, wie gut, oder – in Anlehnung an die neu aufgenommene Formulierung im SGB VIII – wie „zuverlässig“ ein Träger ist bzw. sein kann, erfordert daher immer auch einen Blick auf die Rahmenbedingungen, unter denen er arbeitet, und die Unterstützung, die er erhält. Diese Überlegung steht im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts. In diesem

wird näher betrachtet, wie die seit 2000 gegründeten Träger in den drei Untersuchungsregionen jeweils in das lokale System der Kinder- und Jugendhilfe eingebunden sind und auf welche Unterstützung sie zählen können.

Vor dem Hintergrund, dass die Zusammensetzung der seit 2000 gegründeten Träger in den drei Untersuchungsregionen variiert, soll untersucht werden, welche Formen der Regulierung, Kooperation und Förderung („Governance“) sich in den Kommunen jeweils entwickelt haben, um die neu aufgetretenen Träger in die vorhandene Kita-Landschaft und ihre Strukturen zu integrieren. Aus Sicht der jeweiligen Träger lässt sich umgekehrt fragen, inwiefern diese vor Ort auf Rahmenbedingungen treffen, die sie als unterstützend erleben und die ihren Bedürfnissen und Herausforderungen Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang wird auch ein Blick auf ihre Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit den kommunalen Behörden bzw. Jugendämtern geworfen.

5.7.1 Regionale Zusammensetzung der seit 2000 gegründeten Träger

In der Darstellung der Stichprobe zeigte sich bereits die unterschiedliche Trägerzusammensetzung in den Untersuchungsregionen (vgl. Kap. 5.1.1). Noch deutlicher treten die Unterschiede hervor, wenn man allein die seit 2000 gegründeten Träger betrachtet. So finden sich unter den neuen Trägern in Region C – entsprechend der gesetzlichen Regelung auf Landesebene – keine privatgewerblichen Träger. In Region A hingegen ist jeder vierte neu gegründete Träger privatgewerblich organisiert, und in Region B machen privatgewerbliche Träger mit 44% sogar die größte Gruppe unter den seit 2000 gegründeten Trägern aus. Elterninitiativen spielen hingegen ausschließlich in Region A eine bedeutsame Rolle; dort stellen sie zugleich die größte Gruppe unter den neu gegründeten Trägern dar. In Region C sind privatgemeinnützige Träger, die keinem Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege angeschlossen, sondern in ostdeutschen Verbänden zusammengeschlossen sind, am häufigsten vertreten. Dagegen ist der Anteil privatgemeinnütziger Träger in den anderen beiden Untersuchungsregionen wesentlich geringer. Der Anteil privatgemeinnütziger, in einem Spitzenverband organisierter Träger beläuft sich in Region B und Region C auf ein Drittel, in Region A hingegen lediglich auf 13%.³⁷

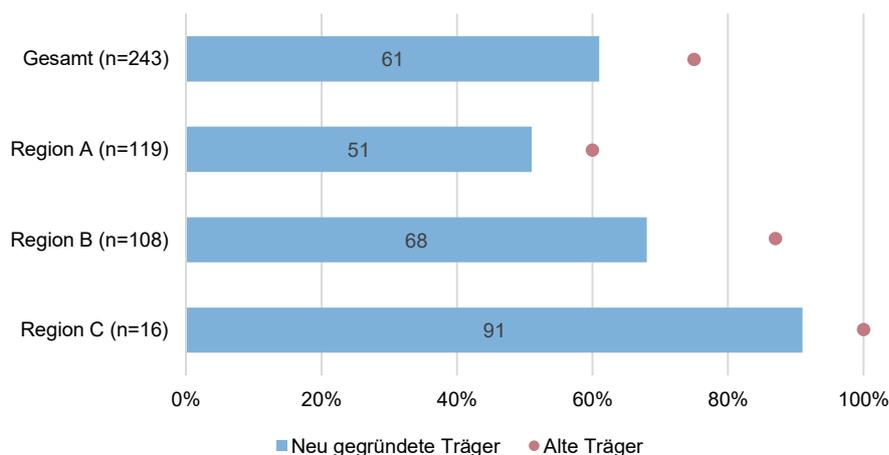
³⁷ Die unterschiedliche Zusammensetzung neu gegründeter Träger ist bei den folgenden Vergleichen zwischen den Regionen zu berücksichtigen und schränkt aufgrund teilweise zu geringer Fallzahlen Vergleichsmöglichkeiten zwischen Subgruppen von Trägern ein.

5.7.2 Einbindung in kommunale Gremien

Hinsichtlich der Einbindung seit 2000 gegründeter Träger in die örtlichen Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe wurde u.a. erfasst, ob die befragten Träger als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt sind und inwiefern sie in kommunalen Kooperationsgremien, wie dem Kinder- und Jugendhilfeausschuss, vertreten sind.

Die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe räumt Trägern einen bevorzugten Status im Rahmen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der öffentlichen Jugendhilfe ein. So kann ein anerkannter Träger unter anderem an der Jugendhilfeplanung und im Jugendhilfeausschuss mitwirken (vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2009). Umgekehrt ist vonseiten des öffentlichen Trägers mit einer Anerkennung die Erwartung verbunden, dass sich der freie Träger maßgeblich an der Jugendhilfeplanung und anderen Formen der Zusammenarbeit beteiligt. Die Anerkennung kann, neben den in Kapitel 2.2.12.2.1.1 dargestellten generellen Voraussetzungen, an weitere Kriterien gebunden sein, wie beispielsweise in Region B an den Beitritt zur Rahmenvereinbarung zum Kinderschutz und die Vorlage eines Kinderschutzkonzeptes.

Abb. 46: Anteil der Träger, die als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt sind, nach Untersuchungsregion (in %; n=243)



Frage: Ist der Träger in [Region A, B, C] als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Unter den befragten seit 2000 gegründeten Trägern war jeder fünften Trägervertretung nicht bekannt, ob ihr Träger anerkannter Träger der freien Jugendhilfe ist. Dies verweist auf ein Informationsdefizit bzw. kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass diesem Aspekt heute eine eher geringe Bedeutung beigemessen wird. Hinzu kommt, dass Träger nicht in jedem Fall selbst eine Anerkennung beantragen müssen, sondern sich diese auch auf sie erstrecken kann, wenn sie als eine (regionale) Untergliederung eines anerkannten Trägers tätig sind.

Von jenen seit 2000 gegründeten Trägern, zu denen Angaben vorliegen, sind knapp zwei Drittel anerkannte Träger der freien Jugendhilfe (vgl. Abb. 46). Damit liegt der Anteil signifikant niedriger als unter den bereits länger in der Kindertagesbetreuung tätigen Trägern. Differenziert nach Untersuchungsregion ist dieser Unterschied allerdings nur in Region B statistisch signifikant.

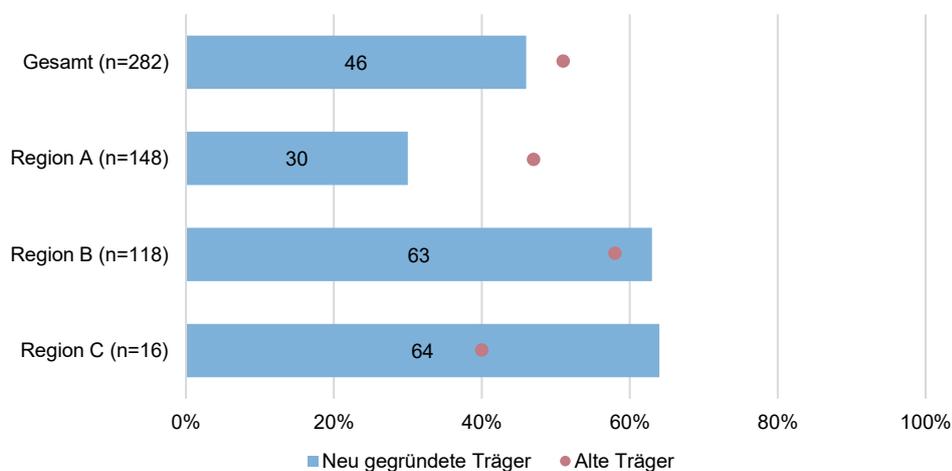
Beim Vergleich zwischen den drei Untersuchungsregionen muss die unterschiedliche Zusammensetzung der seit 2000 gegründeten Träger mitberücksichtigt werden. So sind Elterninitiativen, verglichen mit den anderen Träger-Subgruppen, signifikant seltener als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt. Überraschend ist, dass sowohl in Region A als auch in Region B etwas mehr als die Hälfte der privatgewerblichen Träger angegeben hat, anerkannter Träger der freien Jugendhilfe zu sein. Das kann darauf zurückgeführt werden, dass bei glaubhaft gemachter Gemeinnützigkeit auch privatgewerbliche Träger als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt werden können. Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass die Bedeutung der Begrifflichkeit „*anerkannter* Träger der freien Jugendhilfe“ nicht allen Trägern bekannt ist.

Mit Blick auf die Einbindung der seit 2000 gegründeten Träger in kommunale Kooperationsgremien kommt der Mitwirkung im Jugendhilfeausschuss eine besondere Bedeutung zu, da dieser als „kooperatives Steuerungsgremium für die kommunale Kinder- und Jugendhilfe“ fungiert (Mamier u.a. 2003, S. 44). Die Beschlüsse des Ausschusses sind für die Jugendamtsleitung bindend, und seine Mitsprache erstreckt sich in der Regel auf zentrale Bereiche wie die Ausgestaltung des Jugendhilfeplans oder die Jugendhilfeplanung. Allerdings wurde im qualitativen Teil der Studie herausgearbeitet, dass in Region C die Träger dem Ausschuss eine geringe Bedeutung beimessen und dass er in Region B und Region A strukturell an Bedeutung eingebüßt hat. In Region A steht dies im Zusammenhang mit der Umressortierung der Kindertagesbetreuung in das Bildungsreferat und in Region B mit der Einführung des Gutscheinsystems. Zentrale Entscheidungen haben sich dadurch in den Bildungsausschuss bzw. in zentrale Kommissionen verlagert. Daneben haben sich auf örtlicher Ebene weitere, in der Regel weniger formalisierte Arbeitsgemeinschaften und andere Kooperationsgremien herausgebildet. Die verschiedenen kommunalen Kooperationsgremien werden aufgrund der regionalen Besonderheiten im Folgenden gemeinsam betrachtet und nicht weiter differenziert.

In den qualitativen Fallstudien wurde in Region B die paritätische Besetzung einer zentralen Kommission mit lokalen Trägervertretungen hervorgehoben. Demgegenüber scheinen die entsprechenden Gremien und Arbeitskreise in Region A und Region C – folgt man den qualitativen Ergebnissen – stärkere Schließungstendenzen gegenüber neuen Akteuren aufzuweisen. Somit läge es nahe, dass in Region B ein vergleichsweise höherer Anteil neuer Träger in regionalen Kooperationsgremien vertreten ist. Die Ergebnisse der quantitativen Befragung belegen diese Vermutung teilweise. So sind Träger in der Region B, die seit 2000 in den Kita-Bereich eingestiegen sind, mehr als doppelt so häufig in kommunalen Kooperationsgremien vertreten wie entsprechende Träger der Region A (vgl. Abb. 47). Ähnlich häufig wie in Region B wirken allerdings auch in Region C Träger in Kooperationsgremien mit.

Keine bedeutsamen regionalen Unterschiede zeigen sich bezüglich der Vertretung der bereits vor 2000 gegründeten Träger in kommunalen Gremien. Beim direkten Vergleich zwischen alten und seit 2000 gegründeten Trägern in den einzelnen Regionen sticht der signifikante Unterschied in Region A hervor, der die These eines „closed shop“ zu bestätigen scheint. Er belegt, dass in Region A die seit 2000 gegründeten Träger seltener in kommunalen Kooperationsgremien vertreten sind. In den anderen beiden Untersuchungsregionen liegt ein derartiger Unterschied hingegen nicht vor. Auch bei der Interpretation dieses Befundes muss jedoch die regional unterschiedliche Zusammensetzung der seit 2000 gegründeten und alten Träger beachtet werden.

Abb. 47: Anteil der Träger, der in kommunalen Kooperationsgremien vertreten ist, nach Untersuchungsregion (in %; n=282)



Fragen: Ist der Träger in [Region] im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vertreten? Ist der Träger in [Region] darüber hinaus in kommunalen Kooperationsgremien (z.B. Kommission, Ausschuss, Arbeitsgemeinschaft, Arbeitskreis) vertreten?

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

Bei detaillierterer Betrachtung werden weitere regionale Unterschiede deutlich: So sind die seit 2000 gegründeten Träger in Region C häufiger selbst in Gremien vertreten als Träger in Region A und Region B. Letztere wiederum sind signifikant häufiger durch einen Verband in Gremien vertreten.

Somit lässt sich resümieren, dass in Bezug auf die Einbindung neu gegründeter Kita-Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe deutliche regionale Unterschiede bestehen. Dabei begünstigen die lokalen Rahmenbedingungen in Region C und Region B die Vertretung neu gegründeter Träger in kommunalen Kooperationsgremien in besonderem Maße.

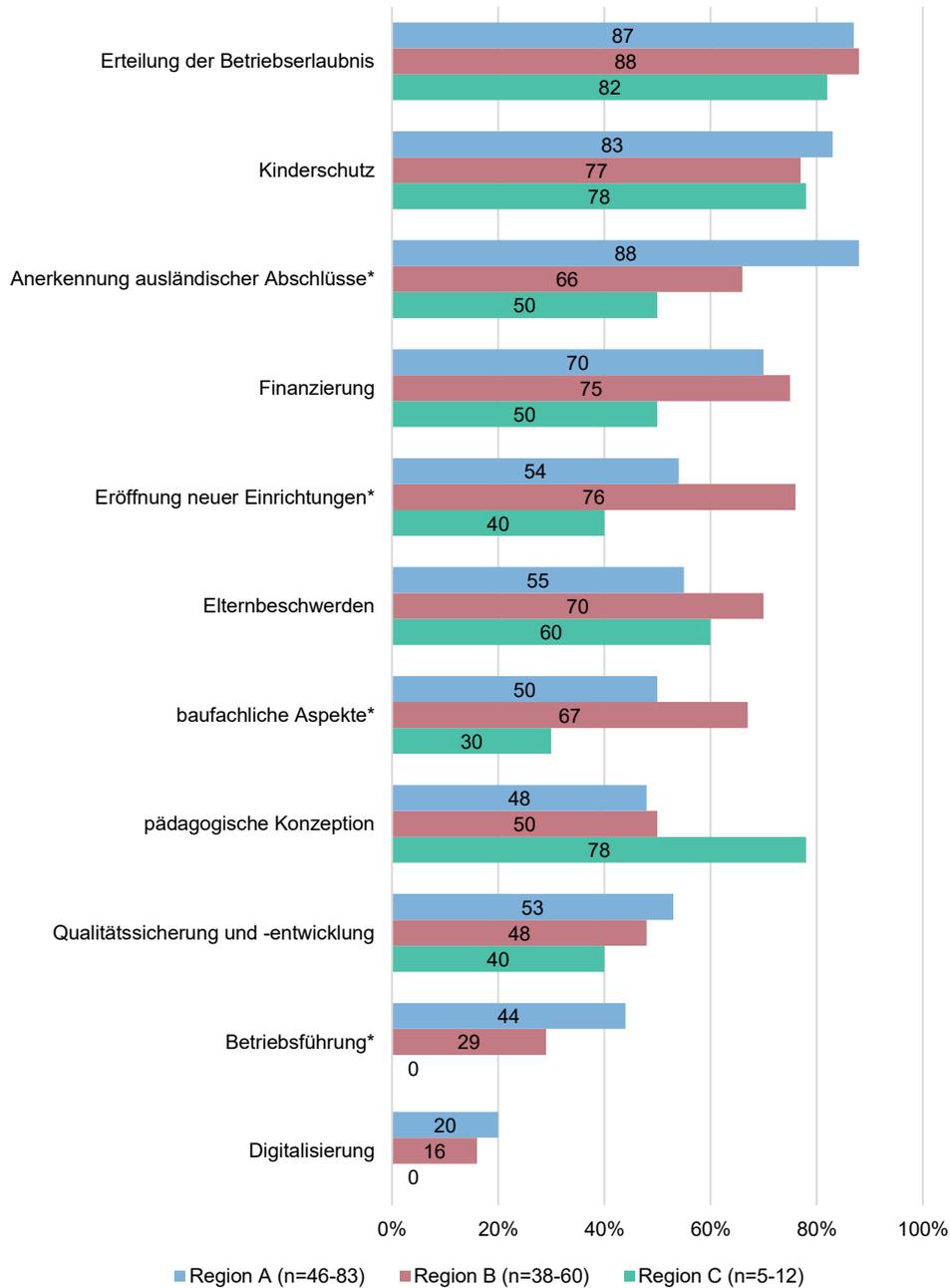
5.7.3 Unterstützung der Träger durch die kommunale Behörde und Qualität der Zusammenarbeit

Um die Qualität der Zusammenarbeit mit der kommunalen Behörde ermeszen zu können, wurde die Unterstützung der neu gegründeten Träger durch die Behörde erfasst. Darüber hinaus wurden Einschätzungen der Träger zur Zusammenarbeit erhoben.

Die Unterstützung durch die Behörde konnten die Träger mithilfe elf vorgegebener Bereiche auf einer vierstufigen Skala (von „trifft gar nicht zu“ bis „trifft voll zu“) beurteilen. Durch die Behörde am häufigsten gut unterstützt fühlen sich die seit 2000 gegründeten Träger bezüglich der Erteilung der Betriebserlaubnis (vgl. Abb. 48). Auch in Bezug auf den Kinderschutz erfahren über drei Viertel der Träger in Region A, Region B und Region C gute Unterstützung. Die geringste Hilfe wird in allen drei Regionen im Bereich Digitalisierung erlebt, sodass hier überregional der größte Handlungsbedarf vorzuliegen scheint. Angesichts der nicht zuletzt im Zuge der Pandemie enorm gewachsenen Bedeutung dieses Bereichs könnte ein stärkeres Engagement der Kommunen einen deutlichen Innovationsschub bewirken.

Bedeutsame regionale Unterschiede zeichnen sich nur in manchen Bereichen ab. So fühlen sich die befragten Träger in Region A bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse signifikant häufiger gut unterstützt. Der akute Fachkräftemangel hat hier früh dazu geführt, Erziehungspersonal mit ausländischen Abschlüssen als „Fachkräftereservoir“ zu entdecken und gezielt anzuwerben. In Region B berichten Träger demgegenüber signifikant häufiger von einer guten behördlichen Unterstützung in Bezug auf die Eröffnung neuer Einrichtungen und hinsichtlich baulicher Aspekte als Träger aus Region A und Region C. Bei der Betriebsführung geben vor allem Träger in der Region C fehlende Unterstützung durch die Behörde an; allerdings dürfte die Betriebsführung insgesamt einen Bereich darstellen, der bisher ausschließlich in Trägerverantwortung gesehen wird. Bemerkenswert, wenngleich statistisch nicht signifikant, ist die hohe Unterstützung, die Träger in Region C bei der pädagogischen Konzeption ihrer Kindertageseinrichtungen erhalten (vgl. Abb. 48).

Abb. 48: Seit 2000 gegründete Träger, die sich durch die kommunale Behörde gut unterstützt fühlen, nach Untersuchungsregion („trifft voll zu/trifft eher zu“; in %; n=100–155)



*Unterschied signifikant (p<.05)

Frage: Der Träger wird in [Region A, B, C] von [der Kommune] in folgenden Bereichen gut unterstützt.

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

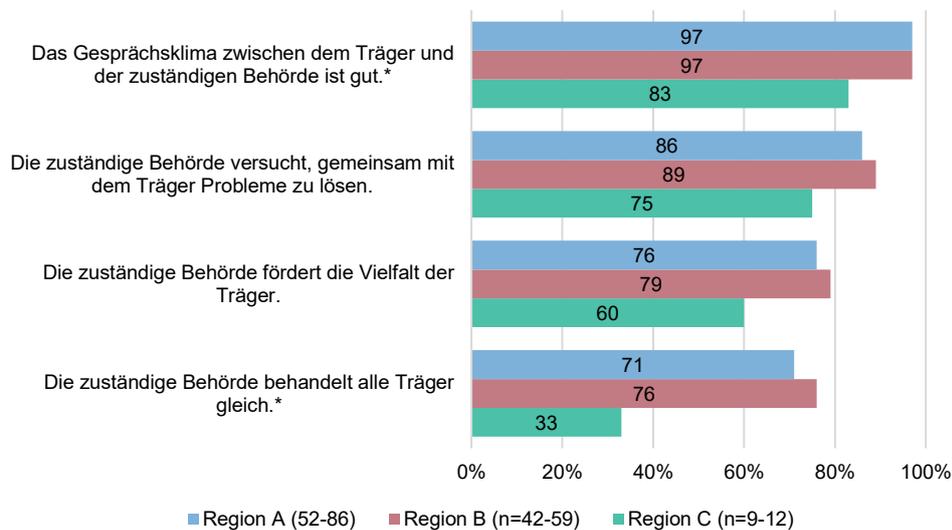
Angesichts der in der qualitativen Untersuchung zum Teil geäußerten Skepsis gegenüber privatgewerblichen Trägern ließe sich vermuten, dass diese sich tendenziell

weniger gut von den Behörden unterstützt fühlen. Dies bestätigt sich in der quantitativen Erhebung jedoch nicht. Vielmehr stellen die privatgewerblichen Träger vor allem in Region A den kommunalen Behörden ein gutes Zeugnis aus. So fühlen sich 100% der privatgewerblichen Münchner Träger sowohl in Bezug auf die Erteilung der Betriebserlaubnis als auch die Anerkennung ausländischer Abschlüsse von Fachkräften gut unterstützt. Bereits in einer früheren Untersuchung wurde herausgearbeitet, dass unter dem bestehenden Ausbaudruck der Gründungsprozess neuer Kitas in Region A durch eine intensive behördenübergreifende Zusammenarbeit erleichtert und beschleunigt wird, was in diesen hohen Zufriedenheitswerten zum Ausdruck kommen könnte (Riedel 2009). Im Vergleich fühlen sich privatgewerbliche Träger in Region B in diesen Bereichen weniger gut unterstützt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in Region B Beratungsaufgaben bei Neugründungen von Kitas und Trägern an Trägerverbände delegiert werden.

In Hinblick auf die Qualität der Zusammenarbeit mit dem Jugendamt bzw. der zuständigen Behörde beurteilten die befragten Träger verschiedene Aspekte auf einer vierstufigen Skala (von „trifft gar nicht zu“ bis „trifft voll zu“). Hierbei zeigt sich, dass die seit 2000 gegründeten Träger die Zusammenarbeit mit der Behörde überwiegend positiv bewerten. Am besten schneidet in allen drei Untersuchungsregionen das Gesprächsklima zwischen Träger und zuständiger Behörde ab (vgl. Abb. 49).

Vor dem Hintergrund des kooperativen Governance-Systems in Region B, das alle Träger gleichberechtigt einbezieht und mit dem Einstimmigkeitsprinzip den Konsens zwischen Trägerverbänden und Kommune fördert, wäre davon auszugehen, dass Träger in Region B mit der Zusammenarbeit mit der kommunalen Behörde besonders zufrieden sind. Diese Vermutung bestätigt sich jedoch nicht. Regionale Unterschiede zeigen sich nur insoweit, als die Träger in Region C die Arbeitsweise der kommunalen Behörde vergleichsweise kritischer betrachten. Sowohl das Gesprächsklima als auch die Gleichbehandlung aller Träger wird von ihnen signifikant schlechter bewertet. So stimmt nur ein Drittel der seit 2000 in Region C gegründeten Träger der Aussage zu, dass die zuständige Behörde alle Träger gleichbehandelt. Dieser Wert scheint die Ergebnisse der qualitativen Untersuchung zu bestätigen, die ebenfalls auf eine konfliktbehaftete Beziehung mancher Träger mit der kommunalen Behörde hinweisen. Ein Grund dafür ist in der als intransparent kritisierten Handhabung der Trägerfinanzierung und -subventionierung zu sehen (vgl. Kap. 4.3.3).

Abb. 49: Bewertung der Zusammenarbeit mit der kommunalen Behörde durch seit 2000 gegründete Träger nach Untersuchungsregion („trifft voll zu/trifft eher zu“; in %; n=103–157)



*Unterschied signifikant ($p < .05$)

Frage: Bitte schätzen Sie die folgenden Aussagen zur Zusammenarbeit mit [Behörde] in [Region A, B, C] ein.

Quelle: GEN-T-Befragung 2020

5.7.4 Herausforderungen aus Sicht der Träger

Als letzter Analyseschritt im Rahmen dieses Kapitels wird das Ausmaß der Herausforderungen für die seit 2000 gegründeten Träger untersucht und gefragt, inwiefern regionale Rahmenbedingungen einen Einfluss darauf haben. Hierfür konnten die befragten Träger für elf vorgegebene Bereiche angeben, ob diese aktuell eine Herausforderung darstellen. Weiterhin hatten die Träger die Möglichkeit, zusätzliche Herausforderungen zu benennen.

Die am häufigsten genannten Herausforderungen neu gegründeter Träger liegen im Bereich der Personalgewinnung und der Kompensation von Personalausfällen. Dies stimmt auch mit Ergebnissen anderer Studien überein (z.B. Deutscher Kitaverband 2019). Am seltensten berichten die Träger in der vorliegenden Untersuchung davon, dass die steigenden Anforderungen durch Abrechnungssysteme und eine fehlende finanzielle Planungssicherheit sie vor Herausforderungen stellen. Allerdings erlebt knapp jeder fünfte seit 2000 gegründete Träger auch diese Bereiche als herausfordernd für die eigene Arbeit. Von anderen als den in der Befragung vorgegebenen Herausforderungen berichtet mit 11% nur ein geringer Anteil der Träger. Diesbe-

züglich werden vor allem Anforderungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bzw. den dadurch bedingten Maßnahmen³⁸ sowie generell zunehmende Erwartungen an die Kindertagesbetreuung und ein hoher Bürokratie- und Verwaltungsaufwand genannt.

Im regionalen Vergleich zeigt sich, dass neu gegründete Träger in Region B von signifikant weniger Herausforderungen berichten als diejenigen aus Region A und Region C. Weitere, in einer Regressionsanalyse geprüfte potenzielle Einflussfaktoren, wie Trägergröße (gemessen an der Anzahl der Kindertageseinrichtungen), Trägerart oder Verbandszugehörigkeit, hatten demgegenüber keinen oder nur geringen Einfluss.

Geht man den Gründen für dieses Ergebnis nach, so dürfte die Ursache vor allem in der Finanzierungssituation zu finden sein. Im direkten Vergleich wird deutlich, dass die neu gegründeten Träger in Region B signifikant seltener von der Herausforderung einer kostendeckenden Finanzierung und von steigenden Anforderungen an die Kostenabrechnung berichten als Träger der Region A. Für Letztere stellte zum Zeitpunkt der Befragung die Neuregelung der Gebühren eine große Herausforderung dar. So wurde mit Beginn des Kindergartenjahres 2019/2020 in städtischen Einrichtungen und Einrichtungen, die sich an der kommunalen Zusatzförderung beteiligen, eine generelle Gebührenfreiheit eingeführt. Vermutlich kommen in dem Ergebnis die damit verbundenen anfänglichen Unsicherheiten und Umstellungsschwierigkeiten zum Ausdruck (vgl. auch Kap. 4.1.4).

5.7.5 Zwischenfazit

Insgesamt belegen auch die Ergebnisse der quantitativen Befragung, dass in den Untersuchungsregionen unterschiedliche Wege beschritten werden, um neu gegründete Träger in die lokalen Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe einzubinden. Der Organisation in Trägerverbänden sowie der Mitwirkung in kommunalen Gremien und Arbeitskreisen kommt dabei in den Untersuchungsregionen unterschiedliche Bedeutung zu. Von den Trägern überwiegend positiv bewertet wird die konkrete Unterstützung durch die kommunalen Behörden. Allerdings lassen sich auch diese Ergebnisse in zweifacher Weise lesen. So ist einerseits erkennbar, dass in einigen Bereichen eine gute Unterstützung der neu gegründeten Träger geleistet wird – etwa rund um die Erteilung der Betriebserlaubnis, beim Kinderschutz oder bei Fragen der Finanzierung. Andererseits ist es in einigen zentralen Bereichen, wie bspw. der Qualitätssicherung und -entwicklung, zumeist weniger als die Hälfte der Träger, die sich gut unterstützt fühlt. Es lässt sich vermuten, dass gerade Träger, die sich neu in dem Bereich etablieren, vielfach auf mehr Unterstützung angewiesen wären –

38 Die Befragung fiel mit den ab Mitte März 2020 zur Eindämmung der Corona-Pandemie verhängten Maßnahmen zusammen. Sie fand im Zeitraum vom 14. April 2020 bis zum 9. Juni 2020 statt (vgl. Kap. 3.4).

aufgrund oftmals geringer (hauptamtlicher) Trägerressourcen, nur zum Teil vorhandener fachlicher Erfahrung oder auch einem geringeren verbandlichen Organisationsgrad.

Wer dabei im Einzelnen zwischen kommunaler Behörde, lokalem Trägerverband und individuellem Träger welche Aufgaben und welche Verantwortung übernimmt und welche Form der Unterstützung anbietet, kann variieren, sollte jedoch im Sinne guter Governance klar geregelt und für alle Beteiligten transparent sein.

Darüber hinaus erscheinen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene im Rahmen von Arbeitskreisen o.Ä. noch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Diese sollten als wichtiges Element einer Qualitätssicherung und Trägerprofessionalisierung betrachtet werden, da es in ihnen vielfach um fachlichen Austausch, die Skalierung von „best practice“ und die Erhöhung von Verbindlichkeit bei gemeinsamen Qualitätsentwicklungsprozessen geht. Mit dem guten Gesprächsklima, das den kommunalen Behörden von den meisten Trägern attestiert wird, scheint bereits eine wichtige Grundlage geschaffen zu sein. Angesichts der kleinteiligen und oft ehrenamtlichen Trägerstrukturen ist allerdings zu vermuten, dass vielen neu gegründeten Trägern die personellen Ressourcen für eine Mitarbeit in lokalen Kooperationszusammenschlüssen fehlen. Wichtig wäre demnach eine Ressourcenausstattung, die diese Trägeraufgabe mitberücksichtigt.

6 Bilanzierung

Auch wenn ein Großteil der Kindertagesbetreuung bis heute von Anbietern getragen wird, die den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege angehören, gewinnen gemeinnützige und nichtgemeinnützige Träger ohne Anbindung an einen Spitzenverband deutlich an Relevanz. In der Hochphase des Betreuungsausbaus der letzten beiden Jahrzehnte ging nahezu jeder dritte, in freier Trägerschaft geschaffene Kita-Platz auf das Engagement von Anbietern zurück, die sich nicht dem „traditionellen“ Trägerspektrum zuordnen und die in vielen Fällen neu gegründet wurden. Trotz der zunehmenden Bedeutung liegt noch kein systematisches Wissen über diese Träger und ihre Strukturen, Motive, Arbeitsweise und Herausforderungen vor. Dies war der Grund, sich in der vorliegenden Untersuchung erstmals empirisch mit den neuen Trägern zu beschäftigen. Ihre fachpolitische und fachwissenschaftliche Einordnung ist überfällig, da sowohl von einem innovativen Potenzial als auch Herausforderungen ausgegangen werden kann (vgl. Kap. 1). Eine Auseinandersetzung mit den neuen Trägern erschien auch deshalb relevant, weil zum einen die Bedeutung von Trägern für die Qualität der Kindertagesbetreuung allmählich erkannt wird, was zuletzt in verschiedenen Dokumenten und der Reform des §45 SGB VIII Niederschlag gefunden hat. Zum anderen herrscht speziell gegenüber den vielerorts noch relativ neuen privatgewerblichen Trägern erhebliche Unsicherheit, wenn nicht Skepsis, was deren Zuverlässigkeit, Seriosität und wirtschaftliche Interessen angeht. Zwar wurde die Annahme, dass es diesen Anbietern allein um Gewinnmaximierung geht, bereits in früheren Studien relativiert (z.B. Ernst, Mader, Mierendorff 2014), jedoch fällt Jugendämtern und erlaubniserteilenden Behörden die Einschätzung der ungewohnten Akteure nachvollziehbar schwer. Mehr Einblicke, wie neue Träger „ticken“, sind daher unabdingbar.

Die vorliegende Studie war von mehreren Ausgangsannahmen geleitet: Zunächst wurde davon ausgegangen, dass sich bei den neuen Träger wie unter einem Brennglas Trends abbilden, die in mehr oder weniger ausgeprägter Form auf Träger insgesamt zutreffen. In vielen Publikationen wird dabei vor allem ein längerfristiger und nun auch die Kindertagesbetreuung erreichender „Ökonomisierungstrend“ konstatiert (z.B. Freise/Zimmer 2019); unseres Erachtens lassen sich die Entwicklungen treffender mit dem Begriff der „Hybridisierung“ (Evers 2018) beschreiben, der richtungsoffener ist. Mit der Entwicklung hybrider Organisationsformen ist gemeint, dass sich soziale Organisationen heute durch eine Mehrdeutigkeit auszeichnen, indem sie Merkmale verschiedener Wohlfahrtssektoren – des Staates, des Marktes, des Dritten Sektors und informeller/familiärer Gemeinschaften – aufgreifen und in ihre Orientierungen und Handlungsstrategien integrieren (vgl. Kap. 2). Darüber hinaus war für die Studie der Gedanke leitend, dass es zwar unabdingbar ist, Träger als zentrale Qualitätsgaranten in den Blick und in die Pflicht zu nehmen. Gleichzeitig ist aber anzuerkennen, dass diese nur so gut sein können, wie es die Rahmenbedingungen zulassen, unter denen sie tätig werden (beispielsweise in Hinblick auf Finanzierung/Fördermodalitäten oder Einbindung in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe). Der jeweilige regionale und lokale Governance-Kontext

stellt hierbei entscheidende Weichen; er wurde im Rahmen der regionalen Fallstudien daher mitbetrachtet.

Vor diesem Hintergrund wurde folgenden Fragen nachgegangen:

- Wer sind die neuen Akteure in der Kindertagesbetreuung? Was zeichnet sie aus? Kann von einer neuen Generation gesprochen werden?
- Unterscheidet sich der Umgang mit Qualität und Trägerverantwortung zwischen alten und neuen Trägern?
- Wie werden sie in bestehende Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe integriert?

Diese Fragen wurden in drei Großstädten mit starkem Trägerwachstum untersucht. Die Ergebnisse sind daher als Ausschnitt aktueller Entwicklungen in der deutschen Trägerlandschaft zu lesen. Sie werden im Folgenden bilanziert und es werden Schlussfolgerungen sowie weiterführender Forschungsbedarf umrissen.

1. Eine „neue Generation“ deutet sich bei der zentralen Rolle der Gründungspersönlichkeit(en), den Gründungsmotiven und dem klaren, ausschließlich auf die Kindertagesbetreuung ausgerichteten Profil neuer Träger an.

Das Spektrum neu hinzugekommener Träger in den Untersuchungsregionen ist vielfältig: Es umfasst Elterninitiativen, Vereine, in die Kindertagesbetreuung expandierende Organisationen aus dem Sozial-, Kultur- oder Sportbereich, kleingewerbliche Anbieter, sich explizit als Sozialunternehmen verstehende Träger sowie Existenzgründungen einzelner Fachkräfte, die sich selbstständig machen, bis in Einzelfällen hin zu Unternehmensketten. In der Studie werden sie sortiert in neue privatgewerbliche Träger, neue Elterninitiativen und neue sonstige gemeinnützige Träger. Neue Elterninitiativen wurden überwiegend im ersten Jahrzehnt seit der Jahrhundertwende gegründet. In der zweiten Hälfte ist der Anteil neuer privatgewerblicher Träger noch einmal höher als in der ersten. Perspektivisch dürfte diese Trägergruppe weiter an Bedeutung gewinnen. Auf den ersten Blick weisen sie diese Trägergruppen wenig Gemeinsamkeiten auf. Lässt sich daher überhaupt von einer neuen Generation sprechen?

Das Verbindende zeigt sich zunächst eher in der Distanz zu den traditionellen Spitzenverbänden als in augenfälligen Gemeinsamkeiten. Insbesondere die Elterninitiativen weisen ein eigenständiges Profil auf, das sich von den sonstigen gemeinnützigen und privatgewerblichen neuen Trägern klar abhebt. Demzufolge lassen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede markieren.

Eine Gemeinsamkeit besteht in der herausgehobenen Bedeutung der Gründungspersönlichkeit(en). Die weit überwiegende Zahl der Trägerneugründungen geht auf einzelne oder mehrere Gründungspersonen zurück. Im Fall der privatgewerblichen Träger handelt es sich zu 70% um Einzelgründungen, hinter Elterninitiativen stehen hingegen immer mehrere Gründungspersonen. Die zentrale Rolle und ein „Führungsanspruch“ der Gründenden spiegelt sich in vielen Fällen in der Wahl der Rechtsform wider. Anders als die älteren Träger konstituieren sich die neuen Träger

deutlich häufiger als Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder im Fall der privatgewerblichen Träger als inhabergeführte Unternehmen. Lediglich die Elterninitiativen sind auch weiterhin in Vereinsform organisiert. In der GmbH wie im Einzelunternehmen sind Entscheidungsbefugnisse stärker konzentriert und Abstimmungswege kürzer, die Geschäftsführung besitzt größeren Handlungsspielraum als im Verein, der in wesentlichen Entscheidungen an Mitgliederabstimmungen gebunden ist. Gekappt wird damit zugleich jedoch die Rückbindung an und Kontrolle durch eine demokratische Basis bzw. die jeweilige Community.

Weiter unterstrichen wird die Führungsrolle, wenn Leitungs- und Trägerfunktion bei einer Einzelperson gebündelt sind (die häufig, aber nicht zwangsläufig auch die Gründungsperson ist). Eine solche „Personalunion“ von Trägervertretung und Einrichtungsleitung findet sich bei 42% der neuen privatgewerblichen und 47% der neuen gemeinnützigen Träger, selten hingegen bei Elterninitiativen. Fachlich wird diese Konstellation unterschiedlich bewertet. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter sieht ein Risiko in möglichen Rollenkonflikten und dem Wegfall der Kontrollfunktion des Trägers z.B. in Beschwerde- oder Kinderschutzfällen (BAGLJÄ 2020). Umgekehrt kann die Qualität davon profitieren, dass sich Gründungspersonen mit hoher Identifikation und persönlichem Engagement für „ihre“ Kita einsetzen (Grohs u.a. 2019). Beiden Aspekten wäre empirisch noch weiter nachzugehen.

Viele Gründungspersonen beanspruchen, die inhaltliche und pädagogische Richtung des Betreuungsangebots maßgeblich zu gestalten: Als mit Abstand häufigster Grund für die Trägergründung wird genannt, dass man eigene pädagogische Vorstellungen verwirklichen wolle. Ebenso möchte man auf wahrgenommene Qualitätsmängel im vorhandenen Angebot reagieren. Meist mischen sich berufliche und fachliche Motive sowie gesellschaftliche Anliegen, die zusammen mit dem großen Bedarf an Kita-Plätzen zur Trägergründung bewogen haben. Positiv hervorzuheben ist, dass hinter der Mehrzahl der Trägerneugründungen Personen mit fachlichem Know-how stehen. Rund die Hälfte sowohl der privatgewerblichen als auch der privatgemeinnützigen neuen Träger bringt zudem Vorerfahrungen aus dem Kita-Bereich mit. Der von Ernst, Mader und Mierendorff (2014) geprägte Begriff der „Brot-erwerbskita“ für die Existenzgründungen von Erzieherinnen und Erziehern, die sich mit einer Kindertageseinrichtung selbständig machen, trifft insofern sicherlich einen Nerv. Allerdings werden damit die ideellen und expliziten qualitativen Zielsetzungen unterschätzt, die häufig hinter den Neugründungen stehen.

Eine weitere, mit diesem Gründungskontext in Zusammenhang stehende, strukturelle Besonderheit neuer Träger stellt die Ausrichtung auf die Kindertagesbetreuung als alleinigen Geschäftszweck dar. Anders formuliert: Die neuen Träger wurden in der Regel mit dem expliziten und ausschließlichen Zweck gegründet, Kita-Plätze bereitzustellen. Neun von zehn neuen Trägern sind dementsprechend nur in der Kindertagesbetreuung tätig. Sie betreiben mehrheitlich eine einzige Einrichtung: neue privatgewerbliche und gemeinnützige Träger zu jeweils etwas mehr als der Hälfte, Elterninitiativen zu über 90%. Alte und neu gegründete Spitzenverbandsangehörige Träger verfügen meist über ein breiteres Angebotsspektrum bzw. sind in

verschiedenen Geschäftsfeldern tätig. Es ist anzunehmen, dass dies auch Auswirkungen auf die Verwaltungsstrukturen der Träger und deren Personalressourcen hat, dies ist allerdings erst noch eingehender zu untersuchen.

2. Scharf abgegrenzte Profile zwischen den Trägersektoren lassen sich nicht herausarbeiten, am ehesten findet man sie bei Elterninitiativen.

Neue Träger von Kindertageseinrichtungen sind nicht nur äußerst vielfältig, sondern oft auch schwer in herkömmliche Kategorien einzuordnen. In der Studie wurde – jenseits von Organisations- und Personalstrukturen – auch untersucht, welche Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Handlungsorientierungen und -strategien bestehen. Scharf abgegrenzte Profile je nach Sektorzugehörigkeit zeigen sich dabei nicht. Am ehesten finden sie sich bei den Elterninitiativen: Mit ihrem Selbsthilfecharakter, bei dem die Befriedigung des eigenen Bedarfs an einem Betreuungsplatz im Vordergrund steht, ihrer Zugangsselektivität und starken Binnenorientierung weisen sie typische Merkmale des informellen Sektors auf. Darüber hinaus erweisen sich neue Träger als „hybrid“, indem sie sich an staatlichen Vorgaben ebenso orientieren wie an lokalen Wettbewerbsbedingungen oder dem konkreten Unterstützungsbedarf von Familien. Mit herkömmlichen Zuschreibungen von bestimmten Merkmalen zu bestimmten Trägersektoren, lässt sich die Vielfalt der individuellen Handlungsorientierungen nur unzureichend beschreiben. Dies gilt allerdings nicht nur für die neuen Träger, sondern insgesamt für das Feld.

Unterschiede zwischen alten und neuen Trägern und den unterschiedlichen Trägergruppen sind eher gradueller als prinzipieller Natur. Vermutlich dürften die Abhängigkeit von öffentlicher Förderung, Druck zur Kostendeckung, rechtliche Vorgaben und für das Feld relevante fachliche Standards die Unterschiede einebnen. So etwa bei der Finanzierung: Alte wie neue Träger sind gezwungen, zur Kostendeckung auf verschiedene Finanzierungsquellen zurückzugreifen. Hierbei nutzen nicht nur neue privatgewerbliche, sondern auch die etablierten und neu gegründeten spitzenverbandsangehörigen Träger betriebswirtschaftliche Strategien. Aber auch Unterschiede werden erkennbar: Während andere Träger sich auf Kirchensteuern, Mitgliedschaftsbeiträge oder Spenden stützen können, haben privatgewerbliche Träger darauf keinen Zugriff. Vielleicht auch deshalb nehmen sie eine stärkere Wettbewerbssituation wahr und versuchen gezielter, sich über Alleinstellungsmerkmale gegenüber anderen Trägern zu profilieren. Aber auch hier scheint das Ziel eher in einer Selbststabilisierung als einer Gewinnmaximierung zu bestehen. Privatgewerbliche Träger müssen z.B. ähnlich häufig wie andere Träger Zuschüsse aus Eigenmitteln für den laufenden Betrieb aufbringen. Insgesamt dürfte sich der Wettbewerb im Feld (bisher) in Grenzen halten. Und für einen echten Qualitätswettbewerb scheinen die Investitionsmittel und Gewinnmargen zu niedrig.

Soziale Handlungsorientierungen, wie die Adressierung vulnerabler Gruppen oder die Öffnung in den Sozialraum, gehören zum Traditionsbestand des Dritten Sektors und damit der etablierten Wohlfahrtsverbände. In der Studie ist die Orientierung an gemeinwohlorientierten Zielen bei spitzenverbandsangehörigen alten wie neu gegründeten Trägern denn auch teilweise stärker ausgeprägt als bei den neuen Trägern.

Insgesamt fällt jedoch auf, dass soziale Anliegen und Handlungsmaximen weniger offensiv vertreten werden als es die Fachdebatte, aber auch der Nimbus, der speziell den Wohlfahrtsverbänden anhaftet, vermuten lassen würden. Unter Umständen ein Hinweis darauf, dass sich Träger heute sehr vielen Anforderungen gegenübersehen, die sie mit knappen (Personal-)Ressourcen in Einklang bringen müssen. Ein größerer Pragmatismus gegenüber normativ aufgeladenen Fachdebatten und eine stärkere Beschränkung auf die „Kernaufgabe“ der Bildung, Betreuung und Erziehung könnten eine Reaktion darauf sein.

Besonders geringe Unterschiede zeigen sich bei der Elternorientierung. Sieht man von den Elterninitiativen ab, die der Elternbeteiligung eine hohe Bedeutung einräumen. Sonst scheint jedoch der Wunsch im Vordergrund zu stehen, dass Eltern die Fachkompetenz der Erzieherinnen und Erzieher anerkennen. Man unterstützt sie dabei, ihrer Erziehungsverantwortung nachzukommen. Auf ein Kundenparadigma bei privatgewerblichen Trägern finden sich keine Hinweise. Solange der Bedarf das Angebot übersteigt, ist der Anreiz für Träger offenbar insgesamt gering, sich an Elternwünschen zu orientieren.

3. Dem Gemeinnützigkeitsstatus kommt bei neuen Trägern keine identitätsstiftende Funktion zu.

Was außerdem auffällig ist: Vermeintlich klare Abgrenzungen zwischen gewerblichen und gemeinnützigen Kita-Trägern und entsprechende Attribuierungen – hier gewinnorientiert, dort mit einem Fokus auf dem Gemeinwohl – verschwimmen. Anders als dies die scharf formulierten Abgrenzungen etablierter Träger in den qualitativen Interviews nahelegen würden, zeigen sich in der Selbstauskunft und Selbstwahrnehmung privatgewerblicher und privatgemeinnütziger Trägergruppen geringe Unterschiede. Bei den neuen Trägern scheint dem Gemeinnützigkeitsstatus keine identitätsstiftende Funktion mehr zuzukommen.

Zunächst dürfte dies darauf zurückzuführen sein, dass viele Kita-Unternehmensgründerinnen und -gründer mit großer ideeller Motivation an den Start gehen und sich als „Sozialunternehmer“ verstehen. Dieser kennzeichnet sich von vornherein dadurch, dass soziale und unternehmerische Ziele gleichberechtigt nebeneinander stehen. Viele kleingewerbliche Anbieter dürften außerdem nach dem Prinzip der Kostendeckung arbeiten; meist dürften sich die Gewinnerwartungen in dem Feld in Grenzen halten.

Die geführten qualitativen Interviews verweisen überdies darauf, dass der Entscheidung für oder gegen die Beantragung einer Gemeinnützigkeit von den neuen Trägern selbst meist keine grundsätzliche Bedeutung beigemessen wird, sondern dass sie überwiegend pragmatisch gehandhabt wurde. Gegen eine Gemeinnützigkeit sprach für viele Träger vor allem die fehlende Möglichkeit für Kapitalrücklagen. Sowohl gemeinnützige als auch gewerbliche Träger betonen jedoch die Notwendigkeit einer Rücklagenbildung, um in Qualitätsentwicklung investieren und nachhaltig

wirtschaften zu können. Weiterhin kam in Interviews zum Ausdruck, dass die Gemeinnützigkeit in der jüngeren Gründergeneration schlicht als nicht mehr zeitgemäß angesehen wird.

Damit dürfte die Gemeinnützigkeit, die bisher als ein zentrales Merkmal zur Differenzierung von Trägern herangezogen wird, sich zunehmend als „empty signifier“ (Grohs u.a. 2014: 172) erweisen, d.h., dass sie für sich allein genommen wenig über Handlungsorientierungen der Träger aussagt. Ein genauerer Blick tut not: So wie Gemeinnützigkeit allein noch kein „Gütesiegel“ darstellt, kann umgekehrt eine fehlende Gemeinnützigkeit nicht pauschal mit dem Streben nach Gewinnmaximierung gleichgesetzt werden.

4. Wesentliche Unterschiede zwischen neuen und alten Trägern liegen nicht so sehr darin, mit welchen Maßnahmen sie Qualitätssicherung und -entwicklung betreiben, sondern in der direktiveren Steuerung neuer Träger zur Erzeugung von Qualität.

Träger werden in den letzten Jahren verstärkt als Akteure der Qualitätssicherung und -entwicklung in der frühen Bildung in den Blick genommen. Dabei sind zwei Blickrichtungen auszumachen. Die eine richtet sich darauf, wie die Träger die pädagogische Qualität in den Kindertageseinrichtungen durch geeignete Maßnahmen der Qualitätssteuerung vorantreiben. Die andere richtet sich auf die Qualität des Trägers selbst. Beide Ebenen, die der Kindertageseinrichtungen und die der Träger, standen im Fokus der Studie.

Dabei sind die bereits angesprochenen Besonderheiten in den Organisations- und Personalstrukturen neuer Träger zu berücksichtigen: das klare, auf die Kindertagesbetreuung ausgerichtete Profil neuer Träger, die häufig hervorgehobene Stellung des Trägers, die in der Bündelung von Leitungs- und Trägerfunktion zum Ausdruck kommt sowie die Geschäftsführung ohne zusätzliches Trägerpersonal. Auch vor diesem Hintergrund ist ein zentrales Ergebnis der Studie, dass neue Träger Aufgaben grundsätzlich stärker an sich binden als alte Träger, zu sehen. Liegt darin ein Qualitätsfaktor neuer Träger, wenn Qualität zur Chefsache gemacht wird? Oder birgt es die Gefahr der Überforderung? Die Frage nach möglichen Folgen – Überlastung und/oder Qualitätsgewinne – muss an dieser Stelle wiederholt werden.

Wie auch schon bei der Finanzierung lässt sich für die Qualitätssicherung und -entwicklung festhalten, dass diese von neuen und alten Trägern grundsätzlich ähnlich betrieben wird. Dies gilt sowohl für die Steuerung von Qualitätssicherung und -entwicklung in den Kindertageseinrichtungen, z.B. durch verbindliche Evaluationsmaßnahmen, als auch für die Weiterentwicklung der Fachlichkeit des Trägers selbst. Allerdings fallen auch Besonderheiten neuer Träger in den Blick. So setzen neue Träger stärker auf verbindliche Evaluationsmaßnahmen als alte Träger, was vor allem für interne Evaluationen und Peer-Review-Verfahren gilt. Diese höhere Steuerungsintensität auf Ebene der Kindertageseinrichtungen spiegelt sich auch auf Ebene des Trägers wider, etwa wenn größere Anteile neuer Träger dem Trägerpersonal Weiterbildungen verpflichtend vorgeben. Der verstärkte Einsatz von Peer-

Review-Verfahren durch neue Träger in einer der Untersuchungsregionen verweist nicht nur auf das innovative Potenzial neuer Träger und neuer Verbände, sondern hebt auch die Bedeutung regional agierender Verbände für die Umsetzung von Qualitätssicherung und -entwicklung hervor. Diese Akteure gilt es bei der Bearbeitung von Fragen der Qualitätssicherung und -entwicklung stärker mitzudenken.

Es überrascht wenig, dass Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung auf Ebene des Trägers weniger ausgeprägt sind als auf Ebene der Einrichtungen, standen die Kindertageseinrichtungen doch lange im Fokus von Fachöffentlichkeit und Forschung. Auch nach dem aktuellen Entwicklungsbedarf beim Träger befragt, gilt der Blick der befragten Trägervertreterinnen und -vertreter in erster Linie den Kitas und nicht dem Trägerpersonal oder der Qualität beim Träger.

Diese und weitere Befunde deuten darauf hin, dass es zunächst darum geht, ein Bewusstsein der Träger für die Notwendigkeit der Weiterentwicklung ihrer eigenen Strukturen und Fachlichkeit zu wecken. Dazu ist sicher hilfreich, dass Träger derzeit verstärkt von Forschung und Fachöffentlichkeit in den Blick genommen werden. Als Barrieren für die Weiterentwicklung der eigenen Fachlichkeit erweisen sich u.a. ein unzureichendes Fort- und Weiterbildungsangebot für Träger, das Fehlen eines anerkannten Träger-Kompetenzprofils sowie eine häufig fehlende strukturelle Verankerung von Fachberatung für Träger. Nicht zuletzt bedarf es einer adäquaten Berücksichtigung von Trägeraufgaben in den Förderinstrumenten – damit die (weiter-)Entwicklung der eigenen Strukturen und Fachlichkeit nicht an mangelnden Ressourcen scheitert.

5. Neue Träger sind mehrheitlich, aber seltener als alte Träger, in Verbänden organisiert. Neben die Spitzenverbände treten neue, oft regional agierende, Verbände, die sich mit ihrem Angebot entweder vorrangig an privatgewerbliche Träger oder sehr breit an alle neuen Träger richten.

Nicht alle Träger verfügen über die professionellen Strukturen und die Erfahrung, um sich mit den an sie gestellten Anforderungen umfassend auseinanderzusetzen und die notwendigen qualitativen Weiterentwicklungen anzustoßen und kompetent zu begleiten. Zweifellos spielen die Verbände eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, die Träger bei der Bewältigung ihrer Aufgaben sowie in der Weiterentwicklung ihrer eigenen Fachlichkeit zu unterstützen. Empirische Untersuchungen haben in der Vergangenheit zudem gezeigt, dass Kindertageseinrichtungen unmittelbar von einer Anbindung ihres Trägers an einen der Spitzenverbände profitieren, indem sie mehr Unterstützungsleistungen durch ihren Träger erhalten (Mamier u.a. 2003). Auch unsere Befunde verdeutlichen, dass sich die Träger durch die Mitgliedschaft in einem Verband ein erhebliches Reservoir an Ressourcen und Unterstützungsmöglichkeiten erschließen. Allerdings stehen viele Verbände einem Teil der neuen Träger nicht offen. So sind privatgewerbliche Träger von einer Mitgliedschaft in den meisten Wohlfahrtsverbänden ausgeschlossen, da eine gemeinnützige Ausrichtung Voraussetzung für eine Mitgliedschaft ist.

Gerade auch vor dem Hintergrund, dass im Zuge des U3-Ausbaus die keinem der größeren Verbände angeschlossenen Träger, eingeschlossen der von uns untersuchten neuen Träger, sichtlich an Bedeutung gewonnen haben, stellt sich die Frage, inwieweit eine verbandliche Anbindung ein Qualitätskriterium im Umgang mit gestiegenen Anforderungen an die Träger darstellt. In der Studie wurde daher die verbandliche Organisation neuer Träger untersucht. Die Annahme, dass neue Träger insgesamt einen geringeren verbandlichen Organisationsgrad aufweisen als alte Träger, bestätigte sich dabei nur zum Teil. 60% der neuen Träger sind in einem Trägerverband organisiert, über den sie in der Regel bestimmte Leistungen beziehen und fachpolitisch vertreten werden. Dies ist im Zusammenhang damit zu sehen, dass die Ausdifferenzierung auf Ebene der Träger sich auch auf der Verbandsebene widerspiegelt. Neben die Spitzenverbände sind, teils auf Bundesebene, häufig regional agierend, neue Trägerverbände getreten, die auch für privatgewerbliche Träger offen sind oder sich primär als deren Interessenvertretung verstehen und eine wichtige Integrations- und Unterstützungsfunktion erfüllen. Diese Verbände gewinnen an Bedeutung, sind in der Statistik aber nicht repräsentiert.

Innerhalb der Gruppe der neuen Träger sind neue Elterninitiativen besonders häufig an anderweitige Verbände angeschlossen. Für sie erscheint der hohe verbandliche Organisationsgrad besonders wichtig, da Elterninitiativen in der Regel nicht über eine hauptamtliche Geschäftsstelle verfügen, die die Trägeraufgaben wahrnimmt. Daher sind sie vermehrt auf Unterstützung angewiesen. Zugleich weisen aber auch mehr als die Hälfte der privatgewerblichen Anbieter eine Verbandsmitgliedschaft auf.

Zwar sind neue Träger damit mehrheitlich in Verbänden organisiert. Allerdings sind es auch 40% der neuen Träger unserer Stichprobe, die sich keinem Verband angeschlossenen haben. Es ist die Frage zu stellen, ob hier ein Selbstverständnis neuer Träger zum Tragen kommt, unabhängig eigene Entscheidungen zu treffen, die Verbände nicht bekannt sind oder nicht dem eigenen Wertekern entsprechen. Vor dem Hintergrund der Relevanz, die gerade auch kommunal agierende Verbände für die Qualitätssicherung und -entwicklung haben, ist der vergleichsweise geringe Grad der verbandlichen Einbindung neuer Träger kritisch in den Blick zu nehmen.

In der Studie wurde zudem untersucht, auf welche weiteren Ressourcen und Unterstützungsleistungen Träger zurückgreifen. Es ist zu beobachten, dass sich auch Spitzenverbände für Nichtmitglieder öffnen, indem beispielsweise Kompetenzzentren geschaffen werden, in denen Leistungen (z.B. im Bereich der Qualitätsentwicklung) kostenpflichtig angeboten werden. Anders als erwartet nutzen nicht nur Träger ohne Verbandsmitgliedschaft die Möglichkeit, Leistungen extern zukaufen. Vielmehr zeigt sich, eine große Mehrheit der Träger, neu wie alt, auch auf Dienstleistungen zurückgreift, die über externe Anbieter zugekauft werden, und zwar unabhängig von einer bestehenden Verbandsmitgliedschaft. Für neue Träger ohne Verbandsanbindung könnte gleichzeitig eine kommunale Fachberatung wichtig sein.

Eine weitere Beobachtung: Jenseits der unmittelbaren fachlichen Unterstützung werden Verbände von alten wie neuen Trägern durchaus breiter wahrgenommen: So wird insbesondere ihre Funktion in Hinblick auf den Austausch der Träger untereinander, als Interessensvertretung sowie mit Blick auf sozialpolitische Positionierungen im Arbeitsfeld als wichtig bewertet. Eine Reduzierung auf reine Dienstleister für die Träger deutet sich nicht an.

6. Einbindung der neuen Träger in die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe, Dialog und Zusammenarbeit sind zentrale Strategien zur Sicherung von Trägerqualität.

Bei der Frage der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung reicht der Blick auf die Trägerebene allein nicht aus. Vielmehr kommt den örtlichen und überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe eine zentrale Rolle und Verantwortung zu. Sie gestalten die Zugangs- und Rahmenbedingungen für alte und neue Träger. Wie gut diese sein können, hängt auch von den Bedingungen ab, unter denen sie arbeiten.

Im Zusammenhang mit der Aufnahme des Aspekts der Trägerzuverlässigkeit im SGB VIII wächst den Behörden eine weitere Herausforderung zu. Für sie stellt sich mehr noch als bisher die Frage, worauf sie bei der Zulassung neuer Träger achten müssen, auf welche Kriterien es ankommt und wie diese seriös festgestellt werden können. Häufig gehörte Fragen sind: Wie gelingt es, die Spreu vom Weizen zu trennen? Wie kann man sich absichern, dass der Träger zuverlässig ist? Meist steht dabei der Kontrollaspekt im Vordergrund. Die Alternative: Nicht (nur) Kontrolle, auch Einbindung, Zusammenarbeit und Unterstützung der neuen Träger tragen dazu bei, dass diese ihrer Verantwortung gut nachkommen. Es geht unter anderem darum, Strukturen für neue Träger zu öffnen, das Potenzial von Arbeitskreisen zur Verhandlung von Trägerqualität zu nutzen und sie in Gremien einzubinden, wo sie mit ihren spezifischen Herausforderungen Gehör finden.

Die regionalen Fallstudien illustrieren, dass institutionelle Arrangements, Traditionen und Kooperationskulturen beeinflussen, wie jeweils vor Ort mit der größeren Trägervielfalt umgegangen wird und neue Träger in die örtlichen Strukturen eingebunden werden. „Klüngelkorporatismus“ ließ sich in keiner der untersuchten Regionen finden. Doch es zeigt sich auch: Bei wichtigen Gremien, wie dem Kinder- und Jugendhilfeausschuss, müssen neue Träger oftmals draußen bleiben. Zudem zeigt sich zwar, dass in einigen Bereichen eine gute Unterstützung der Träger durch Kommunen geleistet wird – beispielsweise rund um die Erteilung der Betriebserlaubnis, beim Kinderschutz oder Fragen der Finanzierung. Dabei gibt es auch keine Diskriminierung neuer Träger. In einigen zentralen Bereichen, wie der Qualitätsentwicklung, sind es jedoch weniger als die Hälfte der Träger, die sich gut unterstützt fühlen. Das weist darauf hin, dass die Unterstützung durch die Kommunen und Jugendämter ausbaufähig ist – und gerade für neue Träger wichtig sein dürfte, die sich beispielsweise nicht bei einem Verband fachliche Beratung holen können. Kommunen können zudem ihrerseits den Zusammenschluss von Trägern und die Entwicklung von Verbänden fördern – durch Bereitstellung von Ressourcen und Bewerben von Anfang an.

Arbeitskreise sollten als wichtiges Element der Trägerprofessionalisierung aufgewertet werden, in ihnen erfolgen fachlicher Austausch, Peer Learning und im besten Fall verbindliche Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung. Gleichzeitig müssen auch kleine Träger die personellen Ressourcen für die Mitarbeit in lokalen Kooperationszirkeln aufbringen können. Wichtig ist demnach eine Ressourcenausstattung, die diese Trägereaufgabe mitberücksichtigt.

7 Literatur

- Abgabenordnung (AO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1879) geändert worden ist.
- Altgeld, Karin/Stöbe-Blossey, Sybille (2010). Die Trägerqualität und die Beschäftigungs- und Organisationsentwicklung in Kindertageseinrichtungen. In: Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Kindertagesbetreuung im Wandel. Wiesbaden. S.195–211.
- Altgeld, Karin/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.) (2009): Qualitätsmanagement in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung. Perspektiven für eine öffentliche Qualitätspolitik. Wiesbaden.
- Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF) (Hrsg.) (2016): Grundsätze für die Anerkennung von Trägern der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII vom 7. September 2016.
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) (2018): Dem wachsenden Fachkräftebedarf richtig begegnen! Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Personalentwicklung mit verantwortungsvollem Weitblick. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Berlin.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt. Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2018/pdf-bildungsbericht-2018/bildungsbericht-2018.pdf>.
- Baader, Meike Sophia (2015): Modernizing Early Childhood Education: The Role of German Women's Movements after 1848 and 1968. In: Scheiwe, Kirsten/Willekens, Harry/Nawrotzki, Kristen (Hrsg.): The Development of Early Childhood Education in Europe and North America. Historical and Comparative Perspectives. New York 2015, S. 217–234
- Backhaus-Maul, Holger (2019): Zentrifugalkräfte in der Freien Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtsverbände als traditionsreiche und ressourcenstarke Akteure. In: Freise, Matthias/Zimmer, Annette (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden 2019, S. 83–100.
- Bertelsmann Stiftung (2020). Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme. KITas nach Träger. Online verfügbar unter: https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/traeger/kitas-nach-traeger-1?tx_itaohyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itaohyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=ebcae510dcaba92198a99eb01bce2e03 (21.10.2021)
- Bertelsmann (2017). Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme. www.laendermonitor.de (14.06.2019).
- Blatter, Kristine (2021): Die Rolle der Träger bei der Qualitätsentwicklung im System der frühen Bildung. München.
- Böwing-Schmalenbrock, Melanie/Tiedemann, Catherine (2019). Träger – eine wenig beachtete Einflussgröße der Kita-Landschaft. In: KomDat, 03/2019, S.13–18.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAGLJÄ) (2020): Orientierungshilfe „Kita-Träger als Qualitätsfaktor“: Qualitätskriterien für die Tätigkeit von Kita-Trägern aus Sicht der Betriebserlaubnisbehörden. http://www.bagljae.de/assets/downloads/149_orientierungshilfe-fuer-eine-gute-qualitaet-von-traegern-von-tageseinrichtungen-fuer-kinder--14.12.2020.pdf.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021): Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html?nn=2544954> (07.11.2021).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017): Kindertagesbetreuung: Zoom. Zoom auf: Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)/Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) (2016): Frühe Bildung finanziell sichern und weiterentwickeln. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2010): Soziale Dienste. In: EEO Enzyklopädie Erziehungswissenschaften Online. Weinheim.
- Deutscher Kitaverband (2019). Ergebnisse der Jahresumfrage unter deutschen Kitaträgern. Online verfügbar unter: <https://www.deutscher-kitaverband.de/ergebnisse-der-jahresumfrage-unter-deutschen-kitatraegern/> (14.09.2021)

- Deutscher Kitaverband (2018). Freie unabhängige Träger: Deutscher Kitaverband gegründet - Deutscher Kitaverband. Online verfügbar unter: <https://www.deutscher-kitaverband.de/freie-unabhaengige-traeger-deutscher-kitaverband-gegruendet/> (17.08.2021)
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (2020): Der Gute-KiTa-Bericht 2020. Bedarfe der Träger und Maßnahmen der Länder. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2013): Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen. Online verfügbar unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2012/dv-33-12-qualitaet-in-kindertageseinrichtungen.pdf> (01.06.2022).
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: *American Sociological Review* 48, H. 2, S. 147–160.
- Diskowski, Detlef (2010): Bildung im Elementarbereich – Entwicklungslinien in der Steuerung und Koordination. In: Ratermann, Monique/Stöbbe-Blossey, Sybille: *Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung*. Wiesbaden. S. 121–143.
- Ernst, Thilo/Mader, Marius/Mierendorff, Johanna (2014): Gewerbliche Anbieter von Kindertagesbetreuung – eine Systematisierung der Trägerlandschaft. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* (34). S. 373–388.
- Esch, Karin u.a. (2006): *Qualitätskonzepte in der Kindertagesbetreuung. Ein Überblick*. Wiesbaden.
- Evers, Adalbert (2018): Hybridisierung und Modernisierung der Sozialwirtschaft. In: Grunwald, Klaus, Langer, Andreas (Hrsg.): *Handbuch der Sozialwirtschaft*. Baden-Baden, S. 890–902
- Evers, Adalbert (2011): Wohlfahrtsmix im Bereich sozialer Dienste. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.) (2011): *Handbuch Soziale Dienste*. Wiesbaden, S. 265–283.
- Evers, Adalbert (2017): Hybridisierung und Modernisierung der Sozialwirtschaft. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): *Handbuch der Sozialwirtschaft*. Baden-Baden, S. 890–902
- Evers, Adalbert (2008): Wohlfahrtsmix und Governance im Bereich der Kindertagesbetreuung. In: Diller, Angelika/Heitkötter, Marina/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): *Familie im Zentrum. Kinderfördernde und elternunterstützende Einrichtungen – aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen*. München, S. 41–68.
- Evers, Adalbert/Ewert, Benjamin (2010): Hybride Organisationen im Bereich sozialer Dienste. Ein Konzept, sein Hintergrund und seine Implikationen. In: Klatetzki, T. (Hrsg.) *Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen*.
- Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (2008) *Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung*. Wiesbaden.
- Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stütz, Uta (2002): *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen*. Berlin.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (1996): Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. In: Dies. (Hrsg.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen. S. 9–60.
- Flick, Uwe (2004): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Vollst. überarb. und erw. Neuausg., 2. Aufl.* Reinbek.
- Flick, Uwe (1996): *Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften*. Reinbek.
- Freise, Matthias/Zimmer, Annette (2019) (Hrsg.): *Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder*. Wiesbaden.
- Fthenakis, Wassilios E. (2003): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. In: Ders. (Hrsg.): *Elementarpädagogik nach PISA: Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen werden können*. S. 203–242.
- Fthenakis, Wassilios E. u.a. (2003): *Träger zeigen Profil: Qualitätshandbuch für Träger von Kindertageseinrichtungen*. Weinheim, Basel, Berlin.
- Fuchs-Rechlin, Kirsten/Riedel, Birgit (2021): Kita-Träger – ein Feld in Bewegung. In: *FORUM Jugendhilfe* 2, S. 37–44.
- Geiger, Kristina (2019): *Personalgewinnung. Personalentwicklung. Personalbindung. Eine bundesweite Befragung von Kindertageseinrichtungen. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, WiFF Studien, Band 32*. München.
- Grohs, Stephan/Schneiders, Katrin/Heinze, Rolf G. (2015): Social Entrepreneurship Versus Intrapreneurship in the German Social Welfare State: A Study of Old-Age Care and Youth Welfare Services. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2015, Vol. 44(1). S. 163–180.
- Heinze, Rolf G./Schneiders, Katrin/Grohs, Stephan (2011): Social Entrepreneurship im deutschen Wohlfahrtsstaat – Hybride Organisationen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft. In: Hackenberg, Helga/Empter, Stefan (Hrsg.), *Social entrepreneurship – Social business: Für die Gesellschaft unternehmen*. Wiesbaden, S. 86–102.

- Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.) (2018): Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität. Baden-Baden.
- Kaiser, Anna-Katharina/Fuchs-Rechlin, Kirsten (2020): Steuerung der Qualität oder Qualität der Steuerung? Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, WiFF Arbeitspapiere, Nr. 3. München.
- Kalicki, Bernhard/Jäger, Ruth/Hanssen, Kirsten/Nagel, Bernhard/Schreyer, Inge/Oberhuemer, Pamela (2004): Trägerqualität. Ergebnisbericht zur bundesweiten Befragung von Rechtsträgern im System der Tageseinrichtungen für Kinder. München.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main.
- Klaudy, Elke Katharina/Köhling, Karola/Micheel, Brigitte/Stöbe-Blossey, Sybille (2016): Nachhaltige Personalwirtschaft für Kindertageseinrichtungen. Herausforderungen und Strategien. Düsseldorf.
- Klinkhammer, Nicole/Riedel, Birgit (2018): An incomplete revolution? Changes and challenges within German early childhood education and care policy. In: Miller, Linda/Cameron, Claire/Dalli, Carmen/Barbour, Nancy (Eds.): *The SAGE Handbook of Early Childhood Policy*. London u.a., S. 49–70.
- Klug, Wolfgang (2000): Trägerqualität in Kindertagesstätten. Eine vernachlässigte Dimension der Qualitätssicherung. In: *Sozialmagazin*, 25. S. 30–40.
- KPMG Rechtsanwaltsgesellschaft mbH (2016): Stellungnahme. Zukünftige Organisation der Kindertagesstätten der Gemeinde Henstedt-Ulzburg. https://www.henstedt-ulzburg.de/files/rv-theme/Politik/Wahlen/BE_Kita/B2-Stellungnahme_KPMG.pdf.
- Lange, Jens (2008): Strukturmerkmale von Kindertageseinrichtungen. In: Forschungsverbund DJI/Universität Dortmund (Hrsg.): *Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*, S. 73–112.
- Larrá, Franziska (2009): Gewerbliche Kinderbetreuung – Gefahr oder Chance? In: Münch, Maria-Theresia/Textor, Martin R. (Hrsg.): *Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige zwischen Ausbau und Bildungsauftrag*. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. S. 151–156.
- Leygraf, Jan (2013): Fachberatung in Deutschland. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, WiFF Studien, Band 20. München.
- Mader, Marius/Menz, Margarete (2019): Steuerung im Elementarbereich – Qualitätssicherung und -entwicklung aus Sicht von Trägern. In: *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung*, H. 2-2019, S. 213–226.
- Marmier, Jasmin/Pluto, Liane/van Santen, Eric/Seckinger, Mike/Zink, Gabriela (2003): Geschäftsstellen freier Träger in der Kinder- und Jugendhilfe. Empirische Analysen zu Funktionen und Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. München.
- Meiner-Teubner, Christiane/Kopp, Katharina/Schilling, Matthias (2016). Träger von Kindertageseinrichtungen im Spiegel der amtlichen Statistik. Eine Analyse der Strukturen, der Bildungsbeteiligung, des Personals und von Qualitätskriterien. herausgegeben von Forschungsverbund DJI/TU Dortmund. Dortmund.
- Merchel, Joachim (2018). Trägerstrukturen und Organisationsformen in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Böllert, Karin (Hrsg.): *Kompodium Kinder- und Jugendhilfe*. Wiesbaden. S. 93–113.
- Meyn, Kaarina/Walther, Jörg (2014): Der „Kindergarten“ im Wandel: Aktuelle Rahmenbedingungen und Herausforderungen für Kindertageseinrichtungen. In: Dieckbreder, Frank/Koschmider, Susanne Marie/Sauer, Martin (Hrsg.): *Kita-Management. Haltungen- Methoden-Perspektiven*. Göttingen. S. 11–29.
- Mierendorff, Johanna/Grunau, Thomas/Höhne, Thomas (Hrsg.) (2022): *Der Elementarbereich im Wandel. Prozesse der Ökonomisierung des Frühpädagogischen*. Weinheim, Basel.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (MBSJ) (2018): Ein Qualitätsrahmen für Träger von Kindertageseinrichtungen im Land Brandenburg. Online verfügbar unter: https://mbjs.brandenburg.de/media_fast/6288/qualitaetsrahmen_fuer_kita-traeger.pdf (14.06.2019)
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2017). Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe gemäß § 75 SGB VIII. Online verfügbar unter: <https://www.mkffi.nrw/anerkennung-als-traeger-der-freien-jugendhilfe-gemaess-ss-75-sgb-viii> (18.08.2021)
- Mierendorff, Johanna/Ernst, Thilo/Mader, Marius (2015): Ökonomisierung im Elementarbereich – Eltern als Kunden in hochpreisigen Kindertageseinrichtungen. In: *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 8 Jg., H2, S. 74–85.
- Möhring-Hesse, Matthias (2018): Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege. In: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden, S. 57–78.
- Monopolkommission (2012/2013): Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte. Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission. Bonn.
- Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hrsg.) (2009): *Frankfurter Kommentar SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe*. Baden-Baden
- Nagel, Bernhard/Kalicki, Bernhard (2006). Vielfältig und bunt – die Landschaft der Kitaträger in Deutschland. In: Hugoth, Matthias/Roth, Xenia (Hrsg.): *Handbuch für Träger von Kindertageseinrichtungen*. München, Teil 2, 21: Strukturelle Entwicklungen in der Trägerlandschaft, S. 1–26.

- Olk, Thomas (1995): Zwischen Korporatismus und Pluralismus. Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat. In: Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hrsg.) Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt, S. 98–122.
- Obuch, Katharina/Grabbe, Christina: Sozialunternehmertum und Social Entrepreneurship in Deutschland: Change Maker im Kommen? In: Freise, Matthias/Zimmer, Annette (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden 2019, S. 143–168.
- Otremba, Katrin M./Walcher Gina (2018): HauptschülerInnen auf dem Weg zur Ausbildung als ErzieherIn und AltenpflegerIn. Online verfügbar unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_069_2018.pdf.
- Peucker, Christian u.a. (2010): Kindertagesbetreuung unter der Lupe. Befunde zu Ansprüchen an eine Förderung von Kindern. München.
- Powell, Walter W./Steinberg, Richard (2006): The Nonprofit Sector. A Research Handbook. Yale.
- Preissing, Christa/Berry, Gabriele/Gerszonowicz, Eveline (2015): In: Viernickel, Susanne/Fuchs-Rechlin, Kirsten/Strehmel, Petra/Preissing, Christa/Bensel, Joachim/Haug-Schnabel, Gabriele (Hrsg.): Qualität für alle. Freiburg, S. 253–316.
- Ratermann, Monique/Stöbbe-Blossey, Sybille (2010): Einleitung: Elementarbildung und Schule – Governance-Strukturen und Entwicklungsstrategien. In: Dies. (Hrsg.): Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung. Wiesbaden. S. 9–24.
- Rauschenbach, Thomas (2010): Der Kita-Gutschein. Stationen und Aspekte einer kontroversen Debatte. In: Betz, Tanja/Diller, Angelika/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung. München, S. 25–40.
- SGB VIII. Sozialgesetzbuch. Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163).
- Reese, Maike/Stübner, Sarah (2021): Der wertschätzende Qualitätsdialog. Ein Konzept für die partizipative Qualitätsentwicklung in der frühen Bildung. Weinheim, Basel.
- Riedel, Birgit (2009): Local Governance. Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Explorative Studie in drei Kommunen und einem Landkreis. Region A: Deutsches Jugendinstitut. Online verfügbar unter: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/783_11704_Local_Governance_Langfassung.pdf (14.06.2019).
- Riedel, Birgit (2011): Kooperative Bildungsverantwortung in frühkindlicher Bildung - sozialempirische Perspektiven. In: Heimbach-Steins, Marianne/, Krup, Gerhard (Hrsg.) Kooperative Bildungsverantwortung. Sozialethische und pädagogische Perspektiven auf "Educational Governance". Forum Bildungsethik, Bd. 9. Bielefeld, S. 105–122.
- Roux, Susanna/Tietze, Wolfgang (2007): Effekte und Sicherung von (Bildungs-)Qualität in Kindertageseinrichtungen. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 27. S. 367–384.
- Rudolphi, Nora/Preissing, Christa (2018): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung. Finanzierung inklusiv: länderspezifische Finanzierungssysteme als eine Grundlage von Inklusion in der Kindertagesbetreuung. Berlin.
- Rückert, Silvia (2010): Herausforderung Kindergarten – Kindergartenträger und ihre Einrichtung. Trägeraufgaben und Trägerstrukturen im Wandel. Tübingen.
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K. (1997): The Civil Society Sector. In: Social Science and Modern Society, 34, 2, S. 60–65.
- Salamon, Lester M./Sokolowski, Wojtek (2014): The third sector in Europe: Towards a consensus conceptualization. TSI Working Paper Series No. 2. Brüssel.
- Schmid, Josef (1996): Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive. Opladen.
- Schreyer, Inge/Krause, Martin/Brandl, Marion/Nicko, Oliver (2014): AQUA. Arbeitsplatz und Qualität in Kitas. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. München.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen. Erhebungsbogen. Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (diverse Jahrgänge): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen. Erhebungsbogen. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2020. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2019. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2013. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2006. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2009): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2006. Qualitätsbericht zum Ausgangsmaterial. Online verfügbar unter: <https://www.forschungsdatenzentrum.de/de/10-21242-22541-2006-00-00-1-1-0> (Zugriff: 10.11.2021).
- Stobbe, Bettina (2021): Die vernachlässigte Dimension im System zur Qualitätsentwicklung. In: KiTa aktuell Baden-Württemberg, H. 5, S. 126–129.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2010): Einleitung: Kindertagesbetreuung im Wandel – Perspektiven für die Organisationsentwicklung. In: Diess. (Hrsg.): Kindertagesbetreuung im Wandel. Wiesbaden. S. 9–15.
- Strätz, Rainer (2019): Das große Handbuch Qualitätsmanagement in der Kita. Köln.
- Strehmel, Petra (2021): Professionelle Personalentwicklung in einer heterogenen Trägerlandschaft der Kindertagesbetreuung. In: Frühe Bildung, 10 (4), S. 198–206.
- Strehmel, Petra (2016): Leitungsfunktion in Kindertageseinrichtungen. Aufgabenprofile, notwendige Qualifikationen und Zeitkontingente. In: Viernickel, Susanne/Fuchs-Rechlin, Kirsten/Strehmel, Petra/Preissing, Christa/Bensel, Joachim/Haug-Schnabel, Gabriele (Hrsg.): Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. Freiburg, S. 131–252.
- Strehmel, Petra/Overmann, Julia (2018): Personalentwicklung in Kindertageseinrichtungen. Ziele, Strategien und Rolle der Träger. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, WiFF Studien, Band 28. München.
- Textor, Martin R. (2009): Politisierung und Ökonomisierung der frühkindlichen Bildung: der Kontext. In: Münch, Maria-Theresia/Textor, Martin R. (Hrsg.): Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige zwischen Ausbau und Bildungsauftrag. Berlin. S. 13–28.
- Tietze, Wolfgang (2008): Qualitätssicherung im Elementarbereich. In: Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 53
- Tietze, Wolfgang (Hrsg. 1998): Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten. Neuwied, Kriftel, Berlin.
- Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2018): Fachliche Empfehlung zu den Aufgaben und fachlichen Anforderungen an Träger und Leitungen von Kindertageseinrichtungen. Erfurt.
- Urban, Mathias /Vandenbroeck, Michel /Van Laere, Katrien /Lazzari, Arianna /Peeters, Jan (2012): Towards Competent Systems in Early Childhood Education and Care. Implications for Policy and Practice. In: European Journal of Education 47 (4), S. 508–526.
- Viernickel, Susanne u.a. (2016): Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. 3., korr. Aufl. Freiburg, Basel, Wien.
- Weegmann, Waltraud/Ostendorf-Servissoglou, Eike (2017). Freie Träger und ihre Bedeutung für die Kinderbetreuung in Deutschland. Online verfügbar unter: <https://www.kindergartenpaedagogik.de/fachartikel/traeger-verbaende-jugendaemter/freie-traeger-und-ihre-bedeutung> (24.06.2021)
- Weltzien, Dörte/Fröhlich-Gildhoff, Klaus/Strohmer, Janina/Reutter, Annegret/Tinius, Claudia (2016): Multiprofessionelle Teams in Kindertageseinrichtungen. Evaluation der Arbeitsprozesse und Arbeitszufriedenheit von multiprofessionell besetzten Teams in Baden-Württemberg. Weinheim
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2009). Zur Frage der Anerkennung privat-gewerblicher Träger von Kindertageseinrichtungen als Träger der freien Jugendhilfe nach Bundes- und Landesrecht. <https://www.bundestag.de/resource/blob/411992/987e76c20d3714a06b1e4b07bbc3332b/WD-9-032-09-pdf-data.pdf> (18.08.2021)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (2006): Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand.

8 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Anteil der Kindertageseinrichtungen nach Trägerschaft in Region A 2006 bis 2018.....	44
Abb. 2: Anteil der Kindertageseinrichtungen nach Trägerschaft in Region B 2006 bis 2018.....	45
Abb. 3: Rücklaufquote nach Dauer der Feldphase.....	51
Abb. 4: Art der Träger nach Untersuchungsregion.....	127
Abb. 5: Anzahl der Bundesländer, in denen Träger Kindertageseinrichtungen betreiben nach Untersuchungsregion.....	128
Abb. 6: Anzahl der Kindertageseinrichtungen je Träger.....	129
Abb. 7: Träger nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt in die Kindertagesbetreuung.....	130
Abb. 8: Trägervertretungen nach Funktionen.....	131
Abb. 9: Seit 2000 gegründete Träger nach Gründungskontext.....	135
Abb. 10: Gründungskontext der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart.....	136
Abb. 11: Gründende Einzelpersonen nach beruflichem Hintergrund.....	137
Abb. 12: Mehrere Gründungspersonen nach Zusammensetzung.....	137
Abb. 13: Vorerfahrungen der seit 2000 gegründeten Träger beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung nach Trägerart.....	139
Abb. 14: Seit 2000 gegründete Träger nach Motivgründen für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung.....	140
Abb. 15: Motive für den Einstieg in die Kindertagesbetreuung nach Trägerart.....	141
Abb. 16: Seit 2000 gegründete und ältere Träger nach Rechtsform.....	144
Abb. 17: Rechtsform der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart.....	145
Abb. 18: Erhaltene Unterstützung beim Einstieg in die Kindertagesbetreuung nach Trägerart.....	147
Abb. 19: Finanzierung der Kindertagesbetreuung durch den Träger nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers.....	150
Abb. 20: Finanzierung der Kindertagesbetreuung nach Trägerart.....	151
Abb. 21: Einschätzungen der seit 2000 gegründeten Träger zur Finanzierungssituation nach Trägerart.....	153
Abb. 22: Wettbewerbsorientierung nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers.....	155
Abb. 23: Wettbewerbsorientierung der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart.....	157
Abb. 24: Besondere Angebote nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers.....	159
Abb. 25: Besondere Angebote der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart.....	160
Abb. 26: Wertorientierungen nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers.....	163
Abb. 27: Wertorientierungen der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart.....	165
Abb. 28: Elternorientierung nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers.....	167
Abb. 29: Elternorientierung der seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart.....	169
Abb. 30: Anzahl betriebener Kindertageseinrichtungen nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers	175
Abb. 31: Anzahl betriebener Kindertageseinrichtungen nach Art des Trägers.....	176
Abb. 32: Personalunion von Träger und Einrichtungsleitung nach Gründungs- bzw. Einstiegszeitpunkt des Trägers.....	176
Abb. 33: Personalunion von Träger und Einrichtungsleitung nach Trägerart.....	177
Abb. 34: Für die Geschäftsführung zuständige Art des Personals nach Trägerart.....	178
Abb. 35: Verantwortungsteilung zwischen Träger und Kindertageseinrichtung nach Gründungs- /Eintrittszeitpunkt des Trägers.....	181
Abb. 36: Entwicklungsbedarfe aus Sicht neu gegründeter Träger.....	185
Abb. 37: Weiterentwicklung des Trägers nach Trägerart.....	188
Abb. 38: Verbindliche Evaluationsmaßnahmen nach Trägerart.....	191

Abb. 39: Weitere Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung nach neu Trägerart.....	194
Abb. 40: Unterstützung der Kindertageseinrichtungen bei der Personalentwicklung nach Trägerart	199
Abb. 41: Verbandszugehörigkeit nach Gründungs-/Einstiegszeitpunkt und Trägerart.....	203
Abb. 42: Wichtigkeit verbandlicher Leistungen durch die seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart.....	206
Abb. 43: Nutzung verbandlicher Angebote durch die seit 2000 gegründeten Träger nach Trägerart	208
Abb. 44: Nutzung externer Dienstleistungen durch seit 2000 gegründete Träger nach Verbandszugehörigkeit	209
Abb. 45: Extern eingekaufte Leistungen der seit 2000 gegründeten Träger nach Verbandszugehörigkeit.....	210
Abb. 46: Anteil der Träger, die als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt sind, nach Untersuchungsregion	213
Abb. 47: Anteil der Träger, der in kommunalen Kooperationsgremien vertreten ist, nach Untersuchungsregion	215
Abb. 48: Seit 2000 gegründete Träger, die sich durch die kommunale Behörde gut unterstützt fühlen , nach Untersuchungsregion	217
Abb. 49: Bewertung der Zusammenarbeit mit der kommunalen Behörde durch seit 2000 gegründete Träger nach Untersuchungsregion.....	219

9 Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Neue Kita-Träger in der Freien Wohlfahrtspflege	15
Tab. 2: Anzahl, absolutes und prozentuales Wachstum der Kindertageseinrichtungen nach Trägern 2006, 2013 und 2020	38
Tab. 3: Anteil der Kindertageseinrichtungen nach Trägern 2006, 2013 und 2020 (in %)	39
Tab. 4: Untersuchungsregionen nach siedlungsstrukturellen Merkmalen	42
Tab. 5: Themenblöcke der Leitfäden	46
Tab. 6: Die Verteilung der Interviews nach Region	47
Tab. 7: Rücklauf nach Untersuchungsregionen (n=370).....	51
Tab. 8: Verteilung der Träger in der Stichprobe	134