



Bedarfsorientierte Kinderbetreuung - Potenziale für Nutzerorientierung und Angebotsgestaltung (BeKi)

1. Projektbegleitender Workshop

Düsseldorf, 17. Februar 2004



Teil I:

**Zentrale Ergebnisse der Telefonbefragung
"Bedarfsorientierte Kinderbetreuung –
Arbeitszeiten und Infrastruktur"**

Teil II:

**Kinderbetreuung mit unterschiedlichen
Rahmenbedingungen: Zwischenergebnisse
aus fünf Länderstudien**



Teil I:

Zentrale Ergebnisse der Telefonbefragung “Bedarfsorientierte Kinderbetreuung – Arbeitszeiten und Infrastruktur”



Aufbau

1. Problemaufriss: Aktuelle Entwicklung der Arbeitszeiten und Arbeitsformen
2. Methode der Telefonbefragung
3. Ausgewählte Ergebnisse



1. Problemaufriss: Aktuelle Entwicklung der Arbeitszeiten und Arbeitsformen

Entwicklung atypischer Arbeitszeiten

1991: 42 % der Erwerbstätigen leisteten (zumindest gelegentlich) Wochenend-, Schicht- und/oder Nachtarbeit

2000: 50,8 %

(Statistisches Bundesamt 2001:13)

=> Immer mehr Erwerbstätige arbeiten zu atypischen Arbeitszeiten (vor allem TEILWEISE)

Teilzeitarbeit - Die dominierende Arbeitsform von Frauen mit Kindern

- 1991 waren 14% aller Erwerbstätigen in Teilzeitarbeit tätig.
 - 2000 ist dieser Anteil auf knapp 20% angestiegen (13% Ost, 22% West).
- => Der Anteil an Frauen, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, ist mit 38% sehr hoch (23% Ost; 42% West).

Teilzeitarbeit ist nicht Halbtagsarbeit am Vormittag!

Arbeitszeiten von Frauen mit Kindern unter 14 Jahren, die weniger als 6 Stunden am Tag arbeiten:

47,6 %	vormittags
7,9 %	nachmittags
6,1 %	abends
38,4 %	wechselnde Arbeitszeiten

(SOEP 2000)

=> Trend „Weg von der Vormittagstätigkeit“ wird sich bei weiter wachsender Zahl von Teilzeitbeschäftigten verstärken

„Standard-Ganztagsbetreuung“ wird Bedürfnissen von Familien nicht gerecht!

- => Betreuungslücke für Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte bei atypischen Arbeitszeiten, die am Wochenende bzw. abends liegen
- => Angebote für Teilzeitbeschäftigte (bspw. Kindergarten mit verlängerter Öffnungszeit, Schule von 8-1) berücksichtigen nur Vormittagsbeschäftigung
- => Teilzeitbeschäftigte mit anderen Arbeitszeiten müssen Ganztagsplätze nutzen

**Genauere Informationen über Lage der Arbeitszeiten,
Kinderbetreuungslösungen und Bedarf notwendig!**



2. Methode der Telefonbefragung



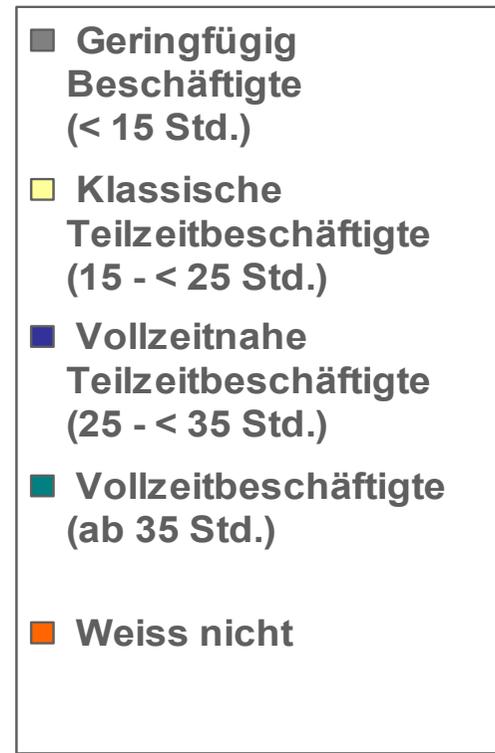
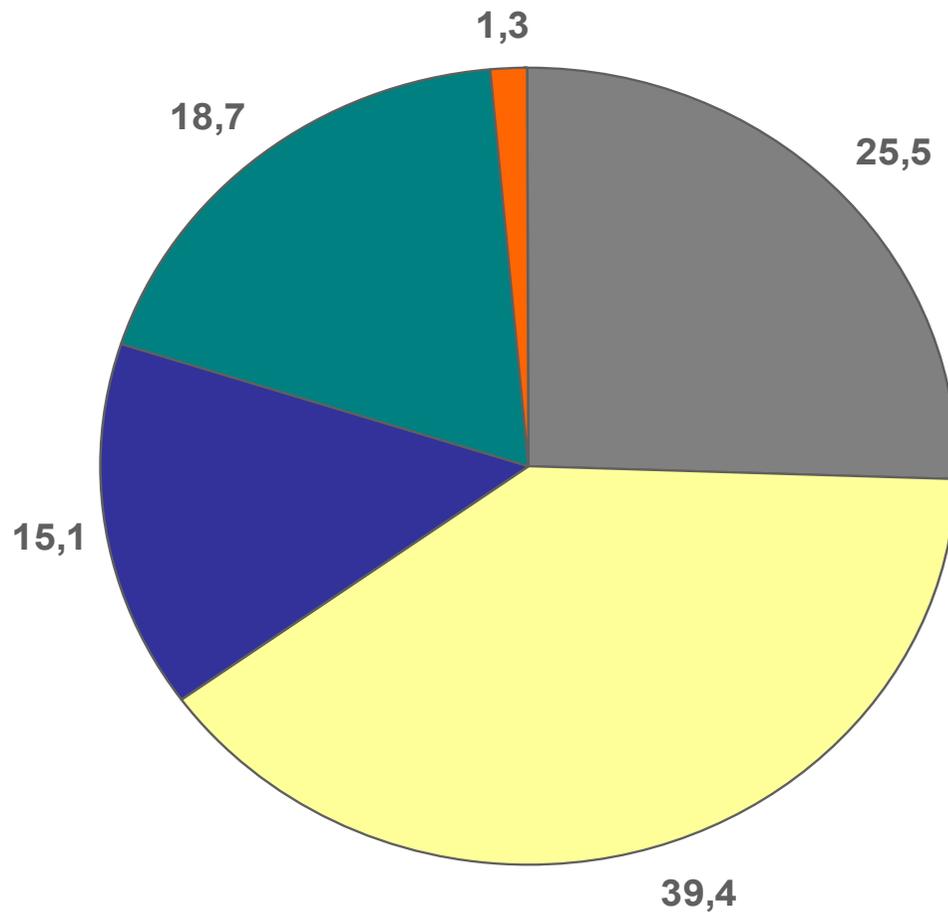
- Standardisierte Telefonbefragung
- Durchführung: Sozialwissenschaftliches Umfragezentrum Duisburg
- Zufallsgenerierung von Telefonnummern
- Befragung von 1.232 Frauen mit Kindern unter 14 Jahren in NRW im Juli 2003
- Daten über 1.985 Kinder
- Durchschnittliche Interviewdauer: 12 Minuten
- Hohe Akzeptanz der Befragung



3. Ausgewählte Ergebnisse

3.1. Arbeitszeiten

Wochenstundenarbeitszeit Anteil an erwerbstätigen Müttern insgesamt (Angaben in Prozent)



Zentrale Ergebnisse zur Lage der Arbeitszeiten

Viele Frauen arbeiten teilweise zu Zeiten außerhalb der Standardöffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen:

54 % am späten Nachmittag (16.30 – 19.00 Uhr)

33 % am Abend (19.00 – 22.00 Uhr)

16 % nachts

28 % am frühen Morgen (vor 7.30 Uhr)

50 % samstags

30 % sonntags

- Nur 75 % der Vollzeitbeschäftigten arbeiten an fünf Tagen ganztags.
- Nur eine Minderheit der Teilzeitbeschäftigten arbeitet ausschließlich vormittags (geringfügig 28,2 %, klassisch 25,3 %, vollzeitnah 14,9 %).
- Nur 6,5 % der Vollzeitbeschäftigten sind in keiner Weise von atypischen Arbeitszeiten betroffen.
- Auch bei den Teilzeitbeschäftigten ist dies nur eine Minderheit (geringfügig 33,9 %, klassisch 33,1 %, vollzeitnah 19,4 %).



Arbeitszeitwünsche

- Gut drei Viertel der erwerbstätigen Mütter sind mit ihrer aktuellen Arbeitszeit zufrieden.
- Besonders zufrieden sind die klassisch Teilzeitbeschäftigten (86,2 %).
- Gut ein Viertel der geringfügig Beschäftigten würde gern mehr arbeiten (geringfügige Beschäftigung als Notlösung).
- Ein gutes Viertel der Vollzeitbeschäftigten, aber immerhin auch ein Fünftel der vollzeitnah Teilzeitbeschäftigten würde gern weniger arbeiten.



- Gut zwei Drittel der Frauen, die zur Zeit im Elternurlaub sind, möchten im Anschluss daran wieder arbeiten; ein weiteres Fünftel gibt an, dies hänge von den Möglichkeiten ab. Auch fast die Hälfte der Hausfrauen würde gern arbeiten, weitere 10 % sind sich nicht ganz sicher.
- Weniger als ein Drittel der nicht erwerbstätigen Frauen (Elternzeit/Hausfrauen) entscheidet sich grundsätzlich gegen eine Erwerbstätigkeit, weil sie ihre Kinder selbst betreuen wollen (12,2 % aller Befragten).

Fast 90 % aller Mütter und gut zwei Drittel der zur Zeit nicht Erwerbstätigen sind somit an einer Erwerbsarbeit interessiert.



3. Ausgewählte Ergebnisse

3.2. Kinderbetreuung – Ist-Stand



Schulkinderbetreuung

- Fast die Hälfte der Schüler – vor allem im Grundschulbereich – besuchen Schulen, die Betreuungsangebote nach dem Unterricht bereithalten.
- Diese werden von etwa einem Viertel dieser Schüler in Anspruch genommen. Nur die Hälfte nutzt die Betreuung jeden Tag.
- Darüber hinaus besuchen 8,4 % eine Ganztagschule (meistens Gesamtschule).
- Damit nutzen etwa 20 % der Schüler eine Betreuungslösung in der Schule.



Umfangreiche „Betreuungsnetzwerke“

- Wenn erwerbstätige Frauen mit einem Partner zusammenleben, übernimmt dieser bei 60,4 % der Kinder zeitweise die Betreuung, während die Mutter arbeitet. Wenn atypische Arbeitszeiten auftreten, steigt die Häufigkeit der Betreuung durch den Partner.
- 53,4 % der Kinder werden während der Arbeitszeiten ihrer Mütter auch durch andere Personen betreut – Großeltern, Nachbarn, Kinderfrau, Tagesmutter, Freunde, andere Mütter, Geschwister.

- Den weitaus größten Anteil haben mit fast drei Vierteln der Fälle die Großeltern. 39,3 % der Kinder erwerbstätiger Mütter werden also zeitweise von den Großeltern betreut.
- Nicht einmal in der Hälfte der Fälle möchte die Mutter die aktuelle Betreuungslösung mit den Großeltern in jedem Fall beibehalten, im Hinblick auf die anderen Personengruppen (bspw. Tagemütter) sogar noch seltener.

- Bei etwa einem Drittel der Grundschulkinder sind sowohl der Partner als auch Dritte an der Betreuung beteiligt.
- Die Betreuung ausschließlich in einer Einrichtung ist nur für wenige Mütter eine Lösung. Selbst im Kindergartenalter trifft dies nur auf 14,0 % der Kinder zu.
- Teilweise wird die Betreuung in der Einrichtung durch den Partner, teilweise durch Dritte ergänzt, und in immerhin 22,7 % der Fälle gibt es ein umfassendes „Netzwerk“ von Einrichtung, Partner und Dritten.

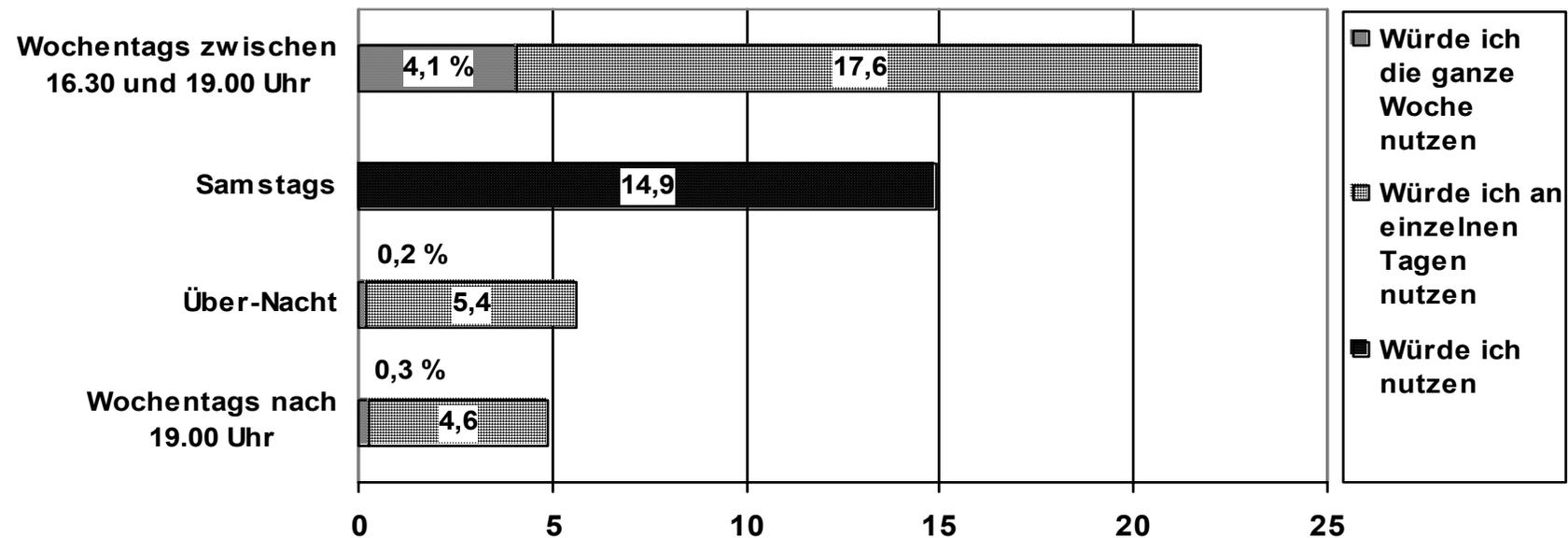


3. Ausgewählte Ergebnisse

3.3. Kinderbetreuung - Wünsche

Angebote für atypische Zeiten

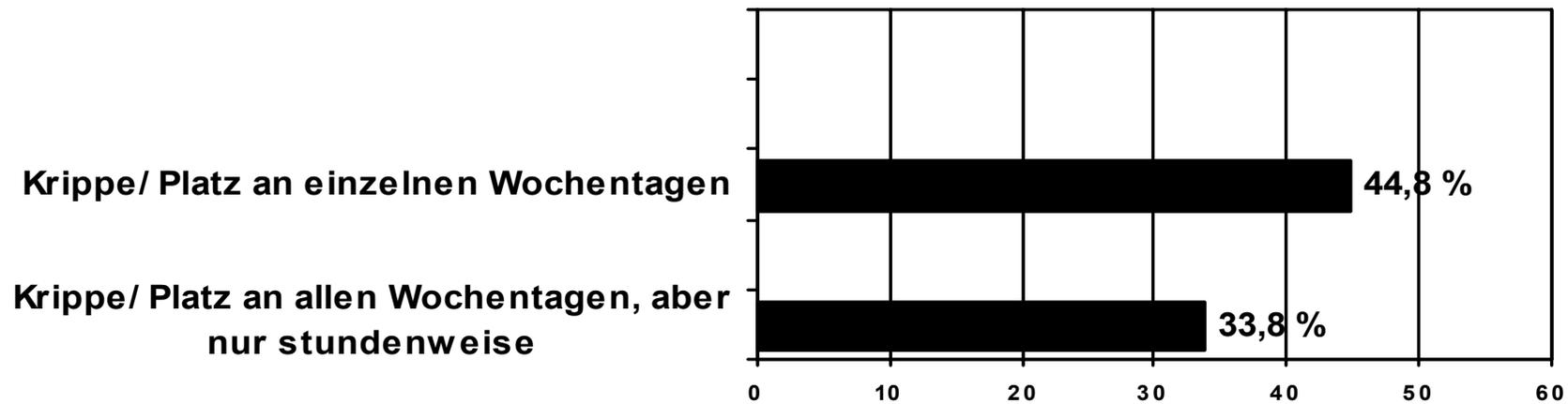
Welche Betreuungsmöglichkeiten würden Sie gerne nutzen?





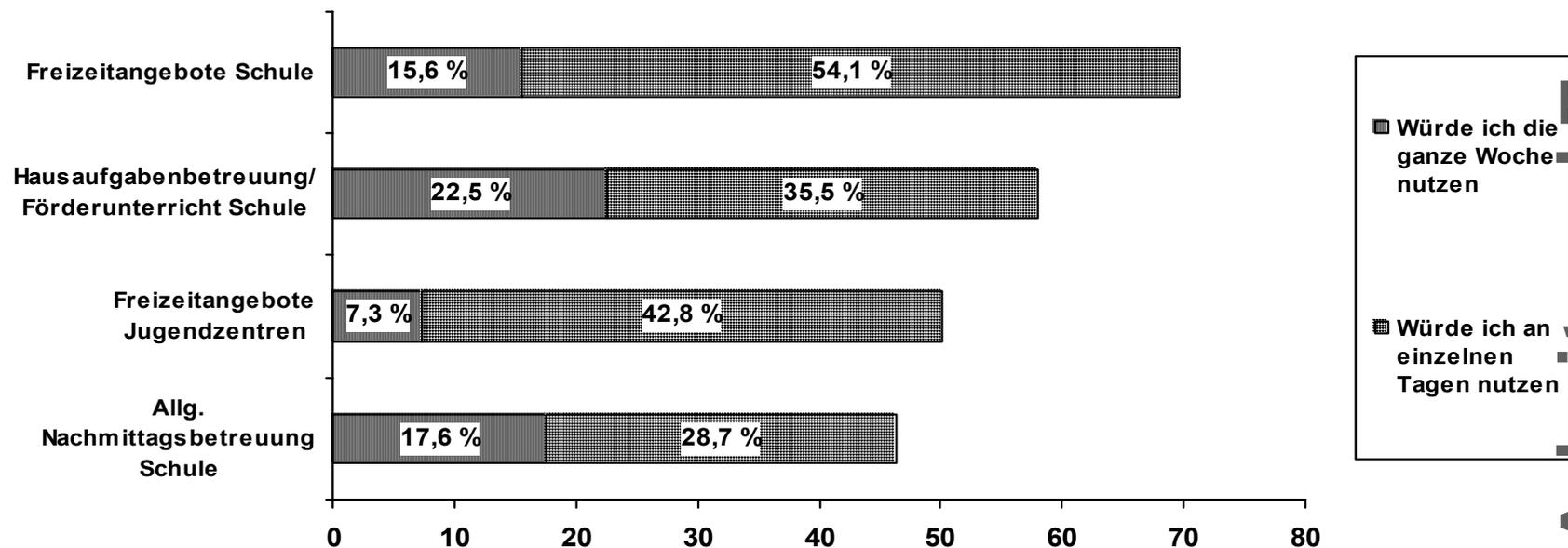
Angebote für unter Dreijährige

Welche Betreuungsangebote für unter Dreijährige würden Sie gerne nutzen?



Angebote an Schulen

Welche Betreuungsangebote würden Sie gerne nutzen?





Teil II:

Kinderbetreuung mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen

- Zwischenergebnisse aus fünf Länderstudien -



Aufbau

1. Ziel, Stand, Vorgehensweise
2. Strukturen in den Bundesländern:
Vorläufige Ergebnisse
3. Erste Schlussfolgerungen



1. Ziel, Stand, Vorgehensweise

Ziel: Empirischer Überblick über

- Möglichkeiten der Bedarfsorientierung (Berücksichtigung von typischen Arbeitszeiten und von über die Woche ungleich verteiltem Betreuungsbedarf)
- Entwicklungen in der Schulkinderbetreuung

Instrument:

- Fallstudien in Bundesländern und Kommunen mittels halbstandardisierter Interviews und Literaturlauswertung

Stand der Arbeiten:

Interviews in Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt weitgehend abgeschlossen

In folgenden Bereichen wurden in jedem Land Interviews geführt:

- **Landesebene:** Ministerien/Landesjugendämter; Trägerverbände; Interessenvertretung Frauen; Gewerkschaften
- **Je zwei Fallbeispiele aus Kreisen/Kommunen:** Politik (Jugendhilfe- und Schulausschuss) und Verwaltung
- **Je ca. zwei Einrichtungen mit flexiblen Angeboten**

Auswertung der Interviews läuft derzeit

Fallstudie NRW: Umsetzung der „Offenen Ganztagschule“ (laufend)



Weitere geplante Analysen

- Fallstudie Hamburg: Kita-Card (Gutscheinsystem)
- Kindbezogene Förderung über Leistungspauschale (Bayern)



2. Strukturen in den Bundesländern: Vorläufige Ergebnisse



Welche Strukturen in den Bundesländern fördern Bedarfsorientierung?

1. Bedarfsermittlung
2. Pädagogische Qualität und Bedarfsorientierung
3. Finanzierungsstrukturen
4. Entwicklungstendenzen in der Schulkinderbetreuung

1. Bedarfsermittlung

- Systematische Bedarfserhebungen extrem selten
- Ministerien/Landesjugendämter beziehen Informationen vornehmlich über Gespräche mit örtlichen Jugendämtern
- Örtliche Jugendämter beziehen Informationen aus der Statistik, der Nachfrage (Wartelisten/Anmeldungen) und teilweise aus Gesprächen mit Einrichtungsträgern
- Individuelle Bedarfe werden teilweise nach vorgegebenen Kriterien „von oben“ definiert

Konsequenzen der unsystematischen Bedarfsermittlung

Legitimierung und Zementierung vorhandener Strukturen

Bedarf wird häufig gleichgesetzt mit konkreter Nachfrage

Aber: Eltern artikulieren Bedarf nur, wenn grundsätzlich ein Angebot besteht

„Vogel-Strauß-Politik“

Den wirklichen Bedarf wollen einige verantwortliche Akteure nicht kennen:

„Wenn der Bedarf bekannt ist, stehen wir politisch unter Druck, aber wir können die Bedarfsdeckung nicht finanzieren.“

2. Pädagogische Qualität und Bedarfsorientierung

Krippen

Gegensätzliche Auffassungen:

„Kleinkinder brauchen Kontinuität / denselben Ablauf jeden Tag“

VERSUS

„Kleinkinder sollten viel Zeit in der Familie verbringen und nur zu notwendigen Zeiten betreut werden“

-> stundenweise Betreuung jeden Tag als Alternative zu Ganztagsbetreuung unproblematisch; tageweise unterschiedliche Lösungen umstritten

Kindergarten

- Kontinuierliche Betreuung zu Kernzeiten pädagogisch sinnvoll (Bildungsauftrag und Gruppenkontinuität)
- Flexibilität „rundherum“ wird generell als unproblematisch eingeschätzt
- Große „Ost-West-Unterschiede“ im Hinblick auf die Einschätzung der „idealen“ Dauer der Betreuungszeit



Schulkinderbetreuung

Selbständigkeit und eigene Entscheidungs- bzw. Wahlmöglichkeiten wichtig; flexible Angebote daher pädagogisch nicht nur unbedenklich, sondern wünschenswert

ABER: Ganztagschulen verfolgen ein pädagogisches Gesamtkonzept (Stichwort „Rhythmisierung“), das (tatsächlich oder scheinbar) kontinuierliche Anwesenheit über den gesamten Betreuungszeitraum erfordert



Für alle Altersgruppen:

Atypische Zeiten: Pädagogische Bewertung je nach Rahmenbedingungen; wichtig: keine zu lange Betreuungszeit pro Tag

Flexible Angebote bedingen teilweise andere pädagogische Konzepte (offene Gruppenarbeit)

Wesentliche Hemmnisse für Bedarfsorientierung in Kinderbetreuungspolitik:

- Eingefahrene Sichtweisen / mangelnde Motivation bei den Einrichtungen und Trägern aufgrund von Negativerfahrungen durch Verschlechterung der Personal- und Finanzsituation
- Mangelnde organisatorische Kapazitäten in den Einrichtungen; bspw. Dienstplangestaltung und Arbeitszeitmodelle

=> Hoher Forschungs-, Entwicklungs- und Erprobungsbedarf!

3. Finanzierungsstrukturen

Elternbeiträge: Drei Modelle

- a) Landesweit einheitliche Festlegung
 - b) Festlegung durch das örtliche Jugendamt
 - c) Festlegung durch den Träger
- b) und c) ermöglichen durch lokale Handlungsspielräume mehr Bedarfsorientierung
- b) ist gute Basis für kommunale Strategien



Praxisbeispiel: Gebühren- und Zeitmodell Kreis Alzey-Worms

Grundlage: Elternbefragung 1997

Öffnungszeiten der Einrichtungen: 7.00 h - 17.30 h

Betreuungsmodelle:

- Ganztagsbetreuung mit Mittagsverpflegung
- Vormittagsplätze
- Über-Mittagsbetreuung bis 14.00 h
- Teilzeitmodell 1: mtl. 9 Tage Ganztags- und Rest Teilzeitbetreuung, d.h. wöchentlich 2 ganze und 3 halbe Tage
- Teilzeitmodell 2: mtl. 2 Tage Ganztags- und Rest Teilzeitbetreuung, d.h. wöchentlich 3 ganze und 2 halbe Tage
- Hort: jeden Tag oder bis zu 12 Tagen monatlich

Gebühren- und Zeitmodelle in neuen Bundesländern

- Traditionell: fast ausschließlich Ganztagsplätze
- Tendenz der letzten Jahre: Veränderung des Rechtsanspruchs und Anpassung an „West-Standard“ nach SGB VIII
- Teilweise besteht Anspruch bis 5. oder 7. Klasse; teilweise ab 2,5 Jahren
- Teilweise erweiterter Rechtsanspruch bei Erwerbstätigkeit



Praxisbeispiel: Sachsen-Anhalt

Kinderförderungsgesetz seit 01.04.2003:

Rechtsanspruch auf 25 Stunden pro Woche (ungleiche Zeitverteilung auf Wochentage möglich)

Modellbeispiele zur Zeitverteilung:

5 Tage 7.00 h-12.00 h; 5 Tage 9.00 h-14.00 h; 3 Tage ganztags

Bei Erwerbstätigkeit Rechtsanspruch von 10 Stunden täglich

=> Vom Rechtsanspruch her umfassendste Regelung in den analysierten Beispielen; dennoch Volksbegehren (Termin: Ende Februar 2004)

Varianten zur Regelung der Landeszuschüsse

Basis: Mindeststandards für Personalschlüssel/Öffnungszeiten

Sehr unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Ländern

Varianten:

- Prozentuale Zuschüsse zu Personal- und/oder Betriebskosten
- Festbetrag pro Platz je nach Art des Platzes (Zuschuss oder Gutscheinsystem)
- „Kopfpauschale“ entsprechend der Anzahl an Kindern in der Kommune

Bewertung der Landeszuschussregelung

- Kopfpauschale: Hohe Flexibilität vor Ort – aber: Anreiz zum Abbau von Angeboten?
- Landeszuschüsse richten sich meistens nach Regelzeiten
- Finanzierung atypischer Zeiten ist Sache der Eltern/Träger

Vereinzelt Regelungen mit Anreizwirkungen:

- Rheinland-Pfalz: Geringerer Trägeranteil / höherer Anteil an Landeszuschüssen bei Ganztagsplätzen
- Hessen: „Offensive Kinderbetreuung“: überproportional höhere Zuschüsse bei längeren Öffnungszeiten

4. Entwicklungstendenzen in der Schulkinderbetreuung

Wichtigste Entwicklungstendenz:

Ganztagschule (Bildung und Betreuung):

- Teilweise basiert Entwicklung auf Initiative der Bundesländer
- Teilweise angestoßen durch Bundesprogramm „IZBB“
- Tendenz geht zur Zeit eher in Richtung auf „offene“ Angebote in Kooperation mit Jugendhilfe als auf „gebundene“ Angebote („echte“ Ganztagschule)



Rheinland-Pfalz	Nordrhein-Westfalen
<p style="text-align: center;">gemeinsamer Ansatz: Nachmittagsangebot an Schulen in Kooperation mit außerschulischen Partnern; Kombination von Förderung und Freizeit</p>	
<p>Angebot i.d.R. Mo-Do bis 16.00 Uhr</p>	<p>Angebot i.d.R. Mo-Fr bis 16.00 Uhr plus Ferienbetreuung</p>
<p>100 % Landesfinanzierung</p>	<p>2/3 Landesfinanzierung, 1/3 kommunaler Anteil (in den Elternbeiträge eingebracht werden können)</p>
<p>kostenfrei für Eltern</p>	<p>Elternbeitrag bis 100 Euro/Mt. möglich</p>
<p>2/3 der Finanzierung für Lehrerstellen, 1/3 für andere Kräfte</p>	<p>max. 1/6 der Finanzierung für Lehrerstellen</p>



Rheinland-Pfalz	Nordrhein-Westfalen
2/3 der Finanzierung für Lehrerstellen, 1/3 für andere Kräfte	max. 1/6 der Finanzierung für Lehrerstellen
Kooperation mit Horten erwünscht (sollen Randzeiten/Freitag/Ferien abdecken)	Finanzmittel für Horte sollen in das Programm „Ganztagschule“ fließen; ab 2007 keine Landesfinanzierung für Horte mehr
Primar- und Sekundarstufe	Primarstufe
Angebote an 300 Schulen angestrebt (d.h. bspw. an 120 der 900 Grundschulen, 60 der 150 Hauptschulen, 40 der 80 Sonderschulen mit Förderschwerpunkt Lernen)	Angebote an 75 % der Grundschulen für 25 % der Schüler angestrebt
regional annähernd ausgewogene Verteilung	extreme Unterschiede in der Umsetzung je nach Kommune

Bewertung

Vorteile

- Erhebliche quantitative Ausweitung der Schulkinderbetreuung
- Verbindung Bildung und Betreuung (Fördermöglichkeiten)
- Einbeziehung von Freizeitangeboten (Reduzierung der sozialen Ungleichheit beim Zugang)
- Öffnung von Schule
- NRW: Stärkung kommunaler Verantwortung (aber: sehr ungleiche Umsetzung!)

Probleme

- NRW: Politische Konflikte mit Trägern wegen beabsichtigter Ersetzung der Horte
- Generelle Kritik an Finanzausstattung (insbesondere im Vergleich zum Hort)
- Finanzausstattung erfolgt ohne Berücksichtigung der Sozialstruktur (bspw. Brennpunktschule / Stadt-Land-Gefälle)
- Keine Berücksichtigung von Randzeiten / Flexibiliät

Schulkinderbetreuung in den neuen Bundesländern

- Infrastruktur der Schulkinderbetreuung traditionell vorhanden
- Horte wurden nach der Wende in die Jugendhilfe integriert
=> Nun wiederum durch Bundesprogramm teilweise gegenläufige
Tendenz
- Brandenburg: Planungen für Ganztagschulen führen zu
Verunsicherung der Träger
- Sachsen-Anhalt: Versuch der stärkeren Integration von Horten und
Schulen



3. Erste Schlussfolgerungen

Hauptprobleme einer bedarfsorientierten Kinderbetreuung

- Mangelnde Bereitschaft vieler Akteure, Bedarfe zur Kenntnis zu nehmen
- Dominanz des Denkens von der Angebotsseite her (organisatorische Eigeninteressen im Vordergrund)
- Qualität wird undifferenziert diskutiert und kommt in der Debatte zu kurz bzw. als Argument zur Ablehnung organisatorisch aufwändiger Lösungen „missbraucht“

- Private/individuelle Lösungen (Tagesmütter, Beteiligung der Wirtschaft) werden zu wenig in die öffentlichen Strategien der Kinderbetreuung eingebunden
=> Public-Private-Partnership als Chance zur Lösung?
- Finanzierungsstrukturen als Engpass für bedarfsorientiertes lokales Handeln – aber: Lokale Traditionen, politischer Wille und Bedarfe (der Wirtschaft) scheinen oft eine größere Rolle zu spielen als Finanzierungsstrukturen
- Kooperation Jugendhilfe/Schule als wesentlicher Faktor für die Weiterentwicklung der Schulkinderbetreuung



**Herzlichen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!**