

Institut Arbeit und Technik

im Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen

Jahrbuch 2005

Inhaltsverzeichnis

Franz Lehner

„Alte“ und „neue“ Industrie 8

Gerhard Bosch und Thorsten Kalina

Entwicklung und Struktur der
Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland 29

Gerhard Bosch und Jürgen Nordhause-Janzen

Arbeitsmarkt NRW: Entwicklungen und
Herausforderungen..... 47

Renate Büttner, Martin Brussig und Walter Weiß

Die Deutschen gehen wieder später in Rente -
arbeiten sie auch länger? 65

Stephan von Bandemer und Michael R. Hübner

Gesundheitsreform, Versorgungsqualität und
Kostenentwicklung: Das Beispiel Implantierbarer
Cardioverter Defibrillatoren..... 77

Michael Cirkel

Fit for age – Die Nachfrage Älterer als
Wirtschaftsfaktor im Freizeitsport..... 94

Lars Czommer und Oliver Schweer

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in
ARGEn - oder im Argen? 117

Karin Esch und Sybille Stöbe-Blossey

Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung – Anforderungen an die Neustrukturierung eines Dienstleistungsangebots 133

Dagmar Grote Westrick, Josef Muth und Dieter Rehfeld

Clustermanagement im europäischen Vergleich 153

Thomas Haipeter und Gabi Schilling

Tarifbindung und Organisationsentwicklung: OT-Verbände als Organisationsstrategie der metallindustriellen Arbeitgeberverbände 169

Bettina Hieming, Karen Jaehrling und Achim Vanselow

Personalarbeit bei einfachen Dienstleistungen – (k)ein Problem? 185

Dirk Langer

Vernetztes Weiterbildungsmarketing – neue Chancen für Volkshochschulen in der beruflichen Weiterbildung? 204

Dieter Rehfeld

Perspektiven der Strukturpolitik nach 2006 220

Dorothea Voss-Dahm

Verdrängen Minijobs „normale“ Beschäftigung? 232

Claudia Braczko

Öffentlichkeitsarbeit im elektronischen Zeitalter 247

Jochen Bleckmann

Organisation, Personal und Haushalt..... 257

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts Arbeit
und Technik 260

Ahmad Anagreh und Melanie Wolf

Veranstaltungen 01.08.2004 - 30.06.2005 263

Britta Reussing und Karin Weishaupt

Veröffentlichungen aus dem IAT vom 01.08.2004 bis
zum 30.06.2005..... 271

Karin Esch und Sybille Stöbe-Blossey

Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung – Anforderungen an die Neustrukturierung eines Dienstleistungsangebots

1 Einleitung

Das Thema „Kinderbetreuung“ hat Konjunktur.¹ Um Frauen eine angemessene Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen, wird vor allem in den westlichen Bundesländern ein Ausbau der Kinderbetreuung gefordert. Diese Absicht wird nicht ohne einen erheblichen Einsatz von Ressourcen zu realisieren sein. Umso wichtiger ist es, Informationen darüber zu ermitteln, welche Angebotsstrukturen Kinder und Eltern heute brauchen. Vieles deutet nämlich darauf hin, dass eine einfache Ausweitung von Ganztagsangeboten in ihrer bisherigen Struktur dem Bedarf nur teilweise entspricht:

Der wesentliche Trend ist darin zu sehen, dass sich die Arbeitszeiten der Beschäftigten und damit auch ihre Anforderungen an die Kinderbetreuung immer stärker ausdifferenzieren; die „Standard-Arbeitswoche“ im Sinne einer Tätigkeit wochentags von morgens bis spätnachmittags verliert an Bedeutung. Zu verzeichnen sind sowohl eine Zunahme atypischer und variabler Arbeitszeiten als auch ein steigender Stellenwert der Teilzeitarbeit.

Diese Ausgangslage war Anlass für das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte und vom IAT-Forschungsschwerpunkt „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ (BEST) durchgeführte Projekt „Bedarfsorientierte Kinderbetreuung“: Im Rahmen der Studie ging es darum, den sich aus der Arbeitszeitentwicklung ergebenden Bedarf an Kinderbetreuung zu analysieren und mögliche Lösungsmodelle aufzuzeigen. Ausgewählte Ergebnisse aus der Bedarfsanalyse (Teil 1) und daraus abgeleitete Überlegungen zur Neustrukturierung des Dienstleistungsangebots in der Kinderbetreuung (Teil 2) sollen im Folgenden dargestellt werden.

¹ Zu verschiedenen Aspekten dieses Themenfeldes vgl. Esch/Mezger/Stöbe-Blossey 2005.

2 Arbeitszeit und Kinderbetreuung: Ergebnisse einer Befragung

Ausgangspunkt des Projektes war im Sommer 2003 eine repräsentative Telefonbefragung von Müttern mit Kindern unter 14 Jahren, die exemplarisch in NRW durchgeführt wurde. Hierdurch sollte festgestellt werden, wie die Erwerbswünsche und Arbeitszeiten in dieser Gruppe aussehen, welche Kinderbetreuungslösungen die Familien aktuell finden und welche diesbezüglichen Wünsche sie haben. Die Befragung erfolgte mit Hilfe von zufällig generierten Telefonnummern computergestützt anhand eines standardisierten Fragebogens und erreichte 1.232 Mütter mit insgesamt 1.985 Kindern. Einige zentrale Ergebnisse werden im folgenden Abschnitt vorgestellt.

Erwerbstätigkeit und Erwerbswünsche

Etwas mehr als die Hälfte der befragten Mütter ist erwerbstätig (55,4 %), ein gutes Viertel (26,9 %) bezeichnet sich als Hausfrauen, 13,2 % sind in Elternzeit; die übrigen sind arbeitslos oder befinden sich in einer Fortbildung oder Umschulung. Die überwiegende Mehrheit der Mütter wünscht eine Erwerbsarbeit. Gut zwei Drittel der Frauen in Elternzeit 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. Bezogen auf alle Befragten entspricht dies einem Anteil von 12 %. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass fast 90 % aller Mütter und gut zwei Drittel der zurzeit nicht Erwerbstätigen an einer Erwerbsarbeit interessiert sind.

Von den erwerbstätigen Müttern sind vier Fünftel teilzeitbeschäftigt. Alleinerziehende (13 % der Befragten) sind deutlich häufiger erwerbstätig als Frauen, die mit einem Partner zusammenleben, und arbeiten mehr Stunden: Gut zwei Drittel der Frauen dieser Gruppe sind erwerbstätig (69 %), davon wiederum arbeitet ein knappes Drittel in Vollzeit (32 %).

Tabelle 1: Wochenstundenarbeitszeit erwerbstätiger Mütter mit Kindern

	Anteil an erwerbstätigen Müttern insgesamt (n=683)	Anteil an Teilzeitbeschäftigten (n=546)
Geringfügig Beschäftigte (< 15 Std.)	25,5	31,9
Klassische Teilzeitbeschäftigte (15 - < 25 Std.)	39,4	49,3
Vollzeitnahe Teilzeitbeschäftigte (25 - < 35 Std.)	15,1	18,9
Vollzeitbeschäftigte (ab 35 Std.)	18,7	-
Weiß nicht/Keine Angabe	1,3	-

© Stöbe-Blossey 2004

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

Teilzeitarbeit ist nicht Halbtagsarbeit am Vormittag

Das traditionelle Bild „Teilzeitarbeit bedeutet fünf Tage Vormittagsarbeit“ stimmt mit der Realität nicht überein. Bspw. arbeitet ein gutes Drittel der Teilzeitbeschäftigten an mindestens einem Wochentag ganztags, nur ein Drittel der klassisch oder geringfügig Teilzeitbeschäftigten arbeitet ausschließlich vormittags. Viele zusätzliche Angebote der Kinderbetreuung, die in den alten Bundesländern in den letzten Jahren geschaffen wurden, richten sich an Teilzeitbeschäftigte, gehen aber vom Klischee der Vormittagstätigkeit aus. So gibt es in Kindergärten und Grundschulen das Angebot einer durchgehenden Betreuungszeit bis etwa 13.00 Uhr oder 14.00 Uhr. Diese Angebote stellen insofern einen großen Fortschritt dar, als der „klassische“ Kindergarten (oft bis 12:00 Uhr) oder die Unterrichtszeiten in Grundschulen meistens nicht einmal eine Halbtagsstätigkeit ermöglichen.

Für Teilzeitbeschäftigte jedoch, die nicht ausschließlich vormittags arbeiten, sind derartige Angebote nicht ausreichend. Oft können sie aber auch die auf Vollzeitbeschäftigte ausgerichteten Ganztagsangebote nicht nutzen: Diese Angebote gehen vielfach von einer Ganztagsnutzung an fünf Tagen aus und übersteigen damit den zeitlichen Bedarf von Teilzeitbeschäftigten mit über die Wochentage ungleich verteilter Arbeitszeit. Damit sind sie in Relation zu einem Einkommen aus Teilzeittätigkeit unverhältnismäßig teuer. Viele teilzeitbeschäftigte Frauen sind gezwungen, aufgrund ihrer Arbeitszeitstrukturen entweder mehr Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen (und zu bezahlen), als sie eigentlich brauchen, oder auf die institutionelle Betreuung zu verzichten. Vor allem die erste Alternative ist nicht nur für die betroffenen Familien, sondern auch aus der Perspektive von Staat bzw. Kommune unbefriedigend: Zum einen werden die (in den alten Ländern nach wie vor knappen) Ganztagsplätze auf diese Weise suboptimal genutzt, während sie bei einer stärkeren Orientierung der Nutzungszeiten am tatsächlichen Bedarf auf mehr Personen verteilt werden könnten. Zum anderen wird jeder Platz subventioniert, so dass nicht nur die jeweilige Familie, sondern auch die öffentliche Hand nicht genutzte Kapazitäten finanziert, wenn die Familie einen Vollzeitplatz in Anspruch nimmt, ihn aber nur an zwei oder drei Wochentagen nutzt.

In der Fachdiskussion wird diese Problematik zunehmend anerkannt. Eine Befragung über den Bedarf an Schulkinderbetreuung, die das Sozialpädagogische Institut (SPI) im Frühjahr 2000 in fünf Kommunen im Rheinland durchführte, kommt zu dem Ergebnis, dass man sich von der Vorstellung verabschieden müsse, „dass der Bedarf im Hinblick auf die Aufenthaltszeiten des Kindes eine feste, täglich gleich bleibende Größe sei“ (Strätz 2001:93). Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) weist ebenfalls darauf hin, dass „bei zunehmender Flexibilisierung der Arbeitszeit sich diese nicht gleichmäßig nur auf den Vormittag einteilen lässt“ (Pelzer 1999:33). Praktisch finden betroffene Familien immer noch nur wenig passende Angebote, wobei die rechtlichen Spielräume zur Angebotsgestaltung in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich sind (vgl. 2.4).

Arbeit zu differenzierten Zeiten

In den Ergebnissen der Befragung zeigt sich nicht nur die ungleichmäßige Verteilung der Teilzeitarbeit über die Wochentage, sondern auch ein hoher Anteil an Arbeit außerhalb der „normalen“ Betreuungszeiten. Tageseinrichtungen für Kinder in den westdeutschen Flächenländern haben, selbst wenn sie Ganztagsbetrieb bieten, in der Regel Öffnungszeiten zwischen etwa 7.30 Uhr und 17.00 Uhr. Über die Hälfte der erwerbstätigen Mütter arbeitet jedoch zumindest zeitweise am späten Nachmittag (zwischen 16.30 Uhr und 19.00 Uhr), ein Drittel am Abend (zwischen 19.00 Uhr und 22.00 Uhr), ein Sechstel nachts und ein gutes Viertel am frühen Morgen (vor 7.30 Uhr). Auch die Arbeit am Wochenende ist weit verbreitet: Die Hälfte der Frauen arbeitet samstags, ein knappes Drittel sonntags. Besonders groß ist die Gruppe derjenigen Beschäftigten, die nicht jeden Tag bzw. jedes Wochenende, sondern teilweise von atypischen Arbeitszeiten betroffen sind. Die Wahrscheinlichkeit, zu atypischen Zeiten zu arbeiten, wächst mit steigender Stundenzahl. Aber auch für Teilzeitbeschäftigte mit geringer Stundenzahl stellen diese Arbeitszeiten keineswegs eine Ausnahme dar.

Tabelle 2: Arbeit zu atypischen Tageszeiten (Anteil an erwerbstätigen Müttern mit Kindern unter 14 Jahren in NRW in Prozent; n=683)

	Am späten Nachmittag (zw. 16.00 u. 19.00 Uhr)	Am Abend (zw. 19.00 u. 22.00 Uhr)	Nachts (nach 22.00 Uhr)	Am frühen Morgen (vor 7.30 Uhr)
Immer/ mehrmals in der Woche	22,3	10,7	3,7	16,0
Mehrmals im Monat/ seltener	31,5	22,0	12,4	12,0
Nie	46,0	67,1	83,6	72,0
Keine Angabe	0,3	0,3	0,3	0,0
	100	100	100	100

Quelle

© Stöbe-Blossey 2004

Tabelle 3: Arbeit am Wochenende (Anteil an erwerbstätigen Müttern mit Kindern unter 14 Jahren in NRW in Prozent; n=683)

	Samstags	Sonntags
Jede Woche/ alle zwei Wochen	24,7	13,0
Alle 3-4 Wochen/ seltener	25,2	16,3
Nie	49,9	70,6
Keine Anga- be	0,1	0,1
	100	100

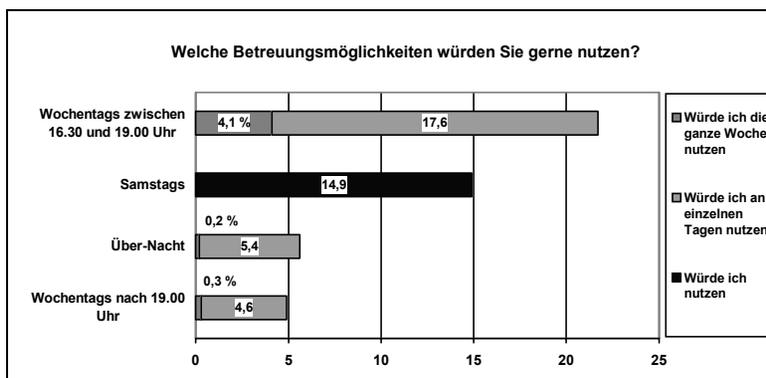
Quelle

© Stöbe-Blossey 2004

Nun muss die Arbeit zu atypischen Zeiten nicht zwangsläufig bedeuten, dass ein Bedarf an institutioneller Kinderbetreuung besteht. Daher wurde dieser Bedarf separat abgefragt. Dabei zeigt sich, dass sowohl erwerbstätige als auch nicht-erwerbstätige Mütter Interesse an derartigen

Angeboten haben – erstere wahrscheinlich, um die aktuelle Betreuungssituation zu verbessern oder ihre Arbeitszeit zu erweitern, letztere, um eine Arbeit aufnehmen zu können. Ein Angebot am späten Nachmittag (zwischen 16.30 und 19.00 Uhr) würde das größte Interesse finden (22 %), gefolgt von einer Betreuung am Samstag (15 %). Eine Betreuung nachts (6 %) oder am Abend (5,0 %) würde nur von einer Minderheit gewünscht. Alle atypischen Betreuungszeiten werden von Alleinerziehenden deutlich stärker nachgefragt. An einer Samstagsbetreuung hat in dieser Gruppe beispielsweise ein knappes Viertel (24 %) Interesse (gegenüber 14 % der mit Partner zusammenlebenden Frauen).

Abbildung 1: Betreuungswünsche für atypische Zeiten (Anteil an allen Müttern mit Kindern unter 14 Jahren in NRW in Prozent; n=1.232)



In den meisten Fällen werden diese Betreuungsformen nicht für die gesamte Woche, sondern für einzelne Wochentage gewünscht. Offensichtlich ist bei der Gestaltung von Angeboten für atypische Arbeitszeiten eine zeitlich flexible Nutzbarkeit der Angebote besonders wichtig. Dies dürfte im Übrigen auch im Interesse der Kinder sein: Zwischen dem arbeitsmarktorientierten Bedarf der Eltern und den Wünschen der Kinder – sowohl im Hinblick auf zeitliche Zuwendung durch die Eltern als auch auf eigene Gestaltungsspielräume – besteht durchaus ein Spannungsverhältnis (Mierendorff/Olk 2003:446), wobei die subjektive Sicht der Kinder bislang in der Forschung nur selten berücksichtigt wird (vgl. bspw. Klenner/Pfahl 2003). Flexible Angebotsstrukturen

erleichtern es den Familien, Lösungen zu finden, die die Interessen aller Familienmitglieder berücksichtigen.

Umfassende „Betreuungsnetzwerke“

Wenn erwerbstätige Frauen mit einem Partner zusammenleben, übernimmt dieser in 60 % der Fälle zeitweise die Betreuung, während die Mutter arbeitet. Sobald atypische Arbeitszeiten auftreten, spielt die Betreuung durch den Partner eine noch größere Rolle. Insbesondere für die Arbeit am Wochenende und abends ist die Betreuung durch den Partner offenkundig von sehr hoher Bedeutung: Wenn beispielsweise Mütter häufig (mindesten alle zwei Wochen) samstags bzw. sonntags arbeiten, ist bei 85 % bzw. 87 % der Partner an der Betreuung beteiligt; wird mehrmals in der Woche abends gearbeitet, liegt der Anteil bei 84 %. So sehr es zu begrüßen ist, dass viele Väter an der Betreuung mitwirken, so deutlich zeigen sich hier auch zwei Probleme: Zum einen vermindert die arbeitsteilige Betreuungslösung die gemeinsame Familienzeit – Arbeitszeiten werden so organisiert, dass für einen großen Teil der Zeit ein Partner genau dann zuhause ist, wenn der andere arbeitet. Zum anderen haben Personen ohne Partner oft kaum die Möglichkeit, Arbeitsplätze mit atypischen Zeiten anzunehmen.

53 % 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 dabei mit fast drei Vierteln der Fälle die Großeltern. Dies bedeutet, dass 39 % der Kinder erwerbstätiger Mütter zeitweise von den Großeltern betreut werden. Nicht einmal die Hälfte der Mütter möchte diese Betreuungslösung in jedem Fall beibehalten; diese Betreuungsform ist demnach vielfach eher eine Notlösung. Für die anderen Personengruppen (bspw. Tagemütter) gilt dies sogar in noch stärkerem Maße. Öffentliche Betreuungslösungen werden also tendenziell vorgezogen.

3 Überlegungen zur Neustrukturierung des Dienstleistungsangebots „Kinderbetreuung“

Wenn es um mehr Bedarfsorientierung in der Kinderbetreuung geht, sind zwei Felder zu unterscheiden – zum einen die Berücksichtigung des über die einzelnen Wochentage unterschiedlichen Bedarfs, zum anderen Lösungen für atypische Arbeitszeiten. Ersteres erfordert flexible Regelungen zur zeitlichen Nutzung der Betreuungsplätze und entsprechend differenzierte Beitragssysteme, letzteres zusätzliche Angebote. Auf der Basis eines Vergleichs von Regulierungs- und Finanzierungsstrukturen sowie von Beispielen guter Praxis in verschiedenen Bundesländern wurde im Kontext des Projektes „Bedarfsorientierte Kinderbetreuung“ nach möglichen Lösungsmodellen sowie nach Rahmenbedingungen gefragt, die bedarfsorientierte Lösungen unterstützen. Einige Ergebnisse sollen hier vorgestellt werden.

Bildungsauftrag versus Arbeitsmarktorientierung?

Im Zuge der Debatten um die PISA-Studie wird der (offiziell zwar schon seit langem verankerte) Bildungsauftrag der institutionellen Betreuung stärker betont. In den einzelnen Ländern entstehen Bildungspläne und diesbezügliche Vereinbarungen mit den Trägern von Tageseinrichtungen. Die Umsetzung dieses Bildungsauftrages, so ist in der Fachdiskussion immer wieder zu hören, erfordert kontinuierliche Anwesenheitszeiten einer Kindergruppe; die Orientierung der Betreuungszeiten am Bedarf der Eltern stehe im Widerspruch dazu. Da es wenig sinnvoll sein kann, arbeitsmarktbezogene Anforderungen einerseits und pädagogische Qualität andererseits gegeneinander auszuspielen, gilt es nach organisatorischen Lösungen zu fragen, die beide Aspekte miteinander verbinden. Der Lösungsweg besteht vor allem in einer Modularisierung von Angeboten:

Im Kindergartenalter bedeutet dies bspw., dass es „Kernzeiten“ geben muss (in der Regel am Vormittag), die für alle verbindlich sind, und weitere Betreuungsstunden „hinzugekauft“ werden können. Im Kreis Alzey-Worms (Rheinland-Pfalz) beispielsweise wurde ein Modell entwickelt, das – zusätzlich zum für alle geltenden Vormittagsangebot – die Inanspruchnahme von Über-Mittag- und Nachmittagsplätzen im Kindergarten alternativ an zwei, drei oder allen Wochentagen ermög-

licht (Neuhaus 2002). Über ein Drittel der Eltern, die Ganztagsangebote nutzen, macht inzwischen von der Möglichkeit der Teilnutzung Gebrauch. Andere Kommunen in Rheinland-Pfalz übernehmen das Modell, und von Seiten des Landesjugendamtes wird eine Ausweitung befürwortet – durchaus auch mit dem Argument, dass auf diese Weise ein bedarfsorientiertes Angebot zu geringeren Kosten bereitgestellt werden kann. Vom pädagogischen Konzept her, dies zeigen Erfahrungen von Einrichtungen mit flexiblen Betreuungszeiten, hat sich die offene Gruppenarbeit bewährt, bei der die Stammgruppen ganz oder teilweise aufgelöst werden und die Kinder Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Aktivitäten haben (Becker-Textor/Textor 1997, Regel/Wieland 1993).

Im Hinblick auf Kleinkinder wird zwar zu Recht darauf hingewiesen, dass sie Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit benötigen. Dieses Bedürfnis bezieht sich jedoch vor allem auf die Kontinuität der Betreuungspersonen, nicht unbedingt der Gruppe. In jedem Falle kann diesem Bedürfnis auch dann Rechnung getragen werden, wenn eine Betreuung nicht jeden Tag, sondern beispielsweise alle zwei Tage stattfindet. Einige Einrichtungen, die flexible Angebote machen, setzen eine Mindestbetreuungszeit fest (beispielsweise 10 Stunden in der Woche), damit die Gewöhnung an die Betreuungssituation gewährleistet ist.

Für Schulkinder sind die Entwicklung von Selbstständigkeit und eigene Gestaltungsspielräume wichtig. In der pädagogischen Diskussion wird betont, dass dem wachsenden Autonomiebedürfnis der Kinder ebenso Rechnung getragen werden muss wie der Tatsache, dass die Freundschaften zwischen Schulkindern sich nicht nach dem Betreuungsbedarf ihrer Eltern richten – Betreuungsangebote sollten also so offen organisiert sein, dass die Entstehung einer Kluft zwischen betreuten und nicht-betreuten Kindern vermieden wird (Berry/Pesch 2000, Hössl et al. 1999, Strätz et al. 2003). Somit würde ein differenziertes Angebot an Kursen zu verschiedenen Interessengebieten, an kompensatorischen, unterrichtsergänzenden Veranstaltungen sowie an kulturellen und sportlichen Aktivitäten dem Bildungsauftrag sicher eher gerecht als eine zeitliche Einheitslösung für alle – Offenheit ist in der Schulkinderbetreuung ein zentrales Merkmal pädagogischer Qualität.

Verknüpfung von Angeboten – public-private partnership als Lösungsstrategie

Die Individualisierung des Betreuungsbedarfs vor dem Hintergrund unterschiedlicher Arbeitszeiten erfordert flexible und passgenaue Angebote. Einige Angebote (abends/nachts) sind zwar, wie die Befragungsergebnisse zeigen, nur für wenige Frauen von Bedeutung – für diese jedoch sind sie oft eine notwendige Voraussetzung, um erwerbstätig sein zu können. Dies betrifft vor allem Alleinerziehende, die nicht auf familiäre Unterstützungsstrukturen für atypische Zeiten zurückgreifen können.

Gerade wenn sich ein Bedarf auf kleine Gruppen konzentriert, ist eine Lösung über eine einfache Ausweitung der Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen oft nicht realisierbar. Aber auch rein private Regelungen (bspw. Tagesmütter) können nur einen begrenzten Lösungsbeitrag erbringen: Zum einen sind für viele Mütter die Preise zu hoch (und die Differenz zum eigenen Einkommen so niedrig, dass Arbeiten sich „nicht lohnt“), zum anderen gibt es Bedenken hinsichtlich der Qualität und Verlässlichkeit.

Insofern ist es nahe liegend, verschiedene Angebote zu verknüpfen. Im Idealfall besteht eine Art Trias mit einer wohnortnahen Standardbetreuung zu regulären Zeiten, Kleingruppen auf Stadtteilebene für den späten Nachmittag und evt. frühen Abend und einem Familienservice für individuelle Bedarfe. Es gibt inzwischen (insbesondere private) Institutionen, die das Angebot in ihrer Einrichtung ergänzen durch die Vermittlung von Betreuung für die Zeiten, die nur von wenigen Familien benötigt und daher in Gruppen nicht abgedeckt werden (etwa für den Abend oder das Wochenende). Eine Möglichkeit besteht darin, dass Einrichtungen für diese Aufgaben Zusatzkräfte beschäftigen. Diese Zusatzkräfte können für Kleingruppen und für individuelle Lösungen – bei den Familien zuhause – eingesetzt werden. Schließlich können institutionelle Lösungen mit Tagespflege verknüpft werden. Bisher stehen derartige Modelle häufig vor dem Problem prekärer Finanzierungsstrukturen und rechtlicher Schwierigkeiten, etwa im Hinblick auf die Raumnutzung. Insofern ist darüber nachzudenken, derartige Angebote in die Regelförderung für Kinderbetreuung zu integrieren. Darüber hinaus müssen – unterschiedlich ausgeprägt je nach Bundesland – rechtliche Hemmnisse und Unklarheiten beseitigt werden: Tageseinrichtungen müssen das

Recht haben, über Zusatzangebote Einnahmen zu erzielen, Räume bereitzustellen und Kooperationsverträge abzuschließen.

Angebotsentwicklung erfordert Personal- und Organisationsentwicklung

Bei der Entwicklung neuer Angebotsformen müssen verstärkt die Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse des pädagogischen Personals und die Organisationsentwicklung in den Einrichtungen berücksichtigt werden. Die Schaffung von flexiblen Angeboten und Betreuung zu atypischen Zeiten wird nämlich weniger durch pädagogische Probleme behindert, sondern durch die Interessen der Einrichtungen und Träger, die sich durch eine Flexibilisierung zusätzlichen organisatorischen Anforderungen gegenüber sehen. In der Tat kann die geforderte Flexibilität keine Einbahnstraße sein; wenn den Mitarbeiterinnen eine höhere Flexibilität im Einsatz abverlangt wird, sollten sie gleichzeitig mehr Souveränität bei ihrer Arbeitszeitgestaltung erhalten – im Idealfall sollte also eine „win-win-Situation“ unter Beteiligung der Mitarbeiterinnen geschaffen werden.

Solche Arbeitszeit- und Dienstplanmodelle müssen nicht nur den zeitlichen Betreuungsbedarf, sondern auch die Ansprüche an die pädagogische Arbeit angemessen berücksichtigen. Martin Cramer (2003) empfiehlt auf der Basis von Erfahrungen aus Modellprojekten in Brandenburg die Nutzung von Jahresarbeitszeitmodellen, die Einplanung von Zeiten für Elternarbeit, Vor- und Nachbereitung und strukturierte Beobachtung und die Orientierung des Personaleinsatzes an den tatsächlichen Anwesenheitszeiten der Kinder. Auf der Grundlage dieser Eckpunkte kann eine dezentralisierte, beteiligungsorientierte Dienstplangestaltung dazu beitragen, die Anforderungen an die Einrichtung und die Interessen der Mitarbeiterinnen miteinander in Einklang zu bringen. Die Einführung solcher Modelle verlangt umfassende Organisationsentwicklungsprozesse, die von den Trägern angestoßen werden sollten.

Landesweite Standards – lokale Gestaltungsverantwortung

Die Weiterentwicklung der Kinderbetreuung ist eine Gestaltungsaufgabe für die Kinder- und Jugendpolitik sowohl auf Landesebene (wo über die Rahmenbedingungen entschieden wird) als auch auf kommunaler

Ebene (wo auf der Grundlage der landesweiten Rahmenbedingungen die Verantwortung für die örtliche Infrastruktur liegt). Für die Jugendhilfeplanung stellt sich die Aufgabe, den örtlichen Bedarf kleinräumig zu erfassen und entsprechende Strategien zu entwickeln. Einige Kommunen führen Elternbefragungen durch; systematische Verfahren stellen jedoch eher die Ausnahme dar (Sell 2001:19). Vor allem wird vielfach nur das Interesse an vorhandenen Angeboten abgefragt. Die Praxis zeigt, dass die meisten Eltern von sich aus gar nicht auf den Gedanken kommen, „unbekannte“ Angebote nachzufragen. Viele Frauen verzichten von vornherein auf eine Erwerbstätigkeit, weil sie den generellen Mangel an Betreuungsplätzen kennen, und treten daher auch nicht als Nachfragerinnen in Erscheinung. Zum einen müssen daher Befragungen so formuliert werden, dass Offenheit für differenzierte Bedarfe signalisiert wird. Zum anderen müssen auch Angebote experimentell geschaffen werden – Eltern tendieren dazu, neue Angebote erst dann zu akzeptieren, wenn erste Erfahrungen vorliegen.

Darüber hinaus ist gerade dann, wenn man eine Verknüpfung von unterschiedlichen Angebotsformen (vgl. 2.2) anstrebt, ein höchst unterschiedliches Spektrum an Akteuren beteiligt – eine bedarfsgerechte Infrastruktur ist mehr als die Summe von Angeboten einzelner Anbieter. Für eine Vernetzung ist eine Moderationsfunktion erforderlich, die im Rahmen kommunaler Strategien geleistet werden kann. Bündnisse für Familie können hier ein Forum bilden, an dem unterschiedliche Akteure beteiligt sind und ihre Ideen und Ressourcen einbringen können; Aufgabe der Jugendhilfeplanung ist es, die erforderlichen Daten zu ermitteln und in den Diskussionsprozess einzuspeisen.

Auf der Ebene der Bundesländer müssen die Rahmenbedingungen für die Angebotsgestaltung gesetzt werden. In den meisten Ländern sind es in erster Linie die Träger, die darüber entscheiden, welche Nutzungsflexibilität sie im Rahmen der geltenden Förderstrukturen, Personalstandards und maximal zulässigen Betreuungszeiten ermöglichen. Die Änderung starrer Zeitstrukturen wird hier eher durch Traditionen als durch Landesrecht behindert. Dies gilt jedenfalls für die unterschiedliche Aufteilung der Betreuungszeiten auf die Wochentage. Die Finanzierung von atypischen Zeiten hingegen ist in allen Bundesländern problematisch.

In Rheinland-Pfalz setzt der örtliche Jugendhilfeträger die Elternbeiträge fest und hat damit einen deutlichen Einfluss auf die Zeitgestaltung. Dass einige Kommunen diese Möglichkeit für bedarfsgerechte Regelungen nutzen, zeigt das angesprochene Beispiel aus Alzey-Worms. Den geringsten Flexibilitätsspielraum bietet die Regelung in Nordrhein-Westfalen: Für Kleinkinder sind nur Ganztagsplätze vorgesehen – auch wer bei einer Teilzeitbeschäftigung nur eine Betreuung von wenigen Stunden benötigt, muss einen Ganztagsplatz buchen (der angesichts der Knappheit aber für Teilzeitbeschäftigte meistens sowieso nicht zu bekommen ist); bei Kindergartenkindern können die Eltern zwischen Ganztagsplätzen und Plätzen mit geteilten Öffnungszeiten (mit Schließung über Mittag) wählen – vorsichtige Flexibilisierungsansätze, die die Nutzungsmöglichkeit eines Ganztagsplatzes für zwei Wochentage vorsahen, wurden durch Gerichtsurteile zurückgefahren; auch für Schulkinder sind – ob im Hort oder in der neuen „Offenen Ganztagsgrundschule“ – nur Einheitslösungen für alle Wochentage möglich. Ein ähnliches Problem stellt sich – wenn auch mit völlig anderen Finanzierungsstrukturen – in Berlin: Hier gibt es zwar sehr weit reichende Öffnungszeiten und für die Eltern eine Wahlmöglichkeit zwischen unterschiedlichen Stundenkontingenten, jedoch ist gesetzlich festgelegt, dass sich die zu bezahlende Betreuungszeit an dem Tag mit dem höchsten Stundenbedarf orientiert – eine Familie, die an einem Tag eine zehnstündige Betreuung benötigt, muss sie also für die gesamte Woche buchen, auch wenn für die übrigen vier Tage ein „normaler“ Kindergartenplatz ausreichend wäre.

Dezidiert auf Flexibilisierung ausgerichtet ist demgegenüber ein neues Finanzierungssystem, das derzeit in Bayern eingeführt wird (Diller 2004a; Krauß 2004): Die Einrichtungen werden von Land und Kommunen nicht mehr nach Gruppen und nach Ganztags- oder Teilzeitplätzen gefördert, sondern nach den von den Eltern gebuchten Stundenzahlen pro Kind. Eltern erhalten somit die Möglichkeit, die von ihnen benötigten Stundenkontingente zu buchen und die Verteilung über die Wochentage mit der Einrichtung abzusprechen. Hier ist es Sache der Einrichtungen, darauf hinzuwirken, dass pädagogische Kriterien (wie etwa eine Kernzeit am Vormittag) dabei hinreichend berücksichtigt werden. Dieses System hängt eng mit Überlegungen zur Reform der

Finanzierungsstrukturen zusammen, was im abschließenden Abschnitt diskutiert werden soll.

Grundlegende Reform der Finanzierungsstrukturen

Um die Bedarfsorientierung zu verbessern, schlagen M. Kreyenfeld, C. K. Spieß und G. G. Wagner (2001) vor, die Eltern mit mehr Nachfragemacht auszustatten, indem ihnen Gutscheine zur Verfügung gestellt werden: Damit könnten sie die von ihnen gewünschte Kinderbetreuung bedarfsorientiert „kaufen“. Die Einrichtungen, so die Erwartung, würden dann ein Eigeninteresse daran entwickeln, ihre Angebote möglichst optimal dem Bedarf der Eltern anzupassen. Erste Ansätze der praktischen Umsetzung weisen allerdings auf erhebliche Konflikte hin: Hamburg bspw. hat im Jahre 2003 mit der Einführung einer „Kita-Card“ begonnen (vgl. Arlt 2001; Birtsch 2001, Diller 2004b). Die Jugendämter sollen demnach nicht mehr einen Platz zuweisen, sondern den Eltern auf der Grundlage von Bedarfskriterien einen Leistungsgutschein ausstellen, den diese bei einer Einrichtung ihrer Wahl einlösen können. Die Konflikte hängen vor allem damit zusammen, dass angesichts knapper Finanzen der mit dem Gutscheinsystem verbundene Anspruch einer bedarfsgerechten Betreuung nicht eingelöst wird. Die Bedarfskriterien in Hamburg sind faktisch eng an die Erwerbstätigkeit der Eltern gekoppelt, was dazu geführt hat, dass sozial benachteiligte Kinder oft ihre Ganztagsplätze verloren haben und kürzere Betreuungszeiten erhalten – ein Effekt, der aus Gründen der individuellen Förderung der Kinder nicht sinnvoll sein kann.

Ansätze, die vom Grundsatz her durchaus zu einer verbesserten Bedarfsorientierung beitragen könnten, werden somit in der Praxis durch zu knappe Finanzmittel diskreditiert. Dies ist ein generelles Problem der aktuellen Debatte: Die Diskussion um das Tagesbetreuungsausbaugesetz im Laufe des Jahres 2004, mit dem der Bund den Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige anstoßen wollte, zeigte sehr deutlich, dass zwischen der politischen Absicht und der tatsächlichen Bereitstellung von Finanzmitteln erhebliche Lücken bestehen. Insofern könnten Ausbauabsichten letztlich dem Problem der Lastenverteilung im föderalistischen System zum Opfer fallen – die Rede ist von einer „Föderalismusfalle“ (Lübking 2004:370) oder „föderalen Finanzierungsverflechtungsfalle“ (Sell 2002:149): Von Seiten der Kommunen wurde

Widerstand gegen ein Gesetz organisiert, das ihnen Pflichten und damit zusätzliche finanzielle Lasten auferlegen könnte (Sell 2004:357ff.). Haben die Aufgaben aber keinen verpflichtenden Charakter, ist zu erwarten, dass selbst diejenigen Kommunen, die den Ausbau der Kinderbetreuung zur politischen Priorität machen möchten, von der Kommunalaufsicht gebremst werden. Erfahrungen über die Umsetzung des zum 01.01.2005 in Kraft getretenen Gesetzes stehen noch aus.

Insofern wird die Einengung der Finanzierungsdiskussion auf die Gutscheinkomponente zu Recht kritisiert (Sell 2002:151). Eigentlich müsste die von Kreyenfeld/Spieß/Wagner (2001) in diesem Zusammenhang ebenfalls vorgeschlagene Einrichtung einer Kinderkasse auf Bundesebene berücksichtigt werden, aus der die Gutscheine finanziert werden sollten. Mit einem solchen Modell könnten auch die rechtlichen Probleme gelöst werden, die immer dann entstehen, wenn der Bund kontinuierlich Finanzmittel für Aufgaben der Länder oder Kommunen bereitstellt (vgl. auch Lübking 2004:369ff.). Politisch nicht durchsetzbar ist wahrscheinlich, angesichts der allgemeinen Forderung nach Senkung der Lohnnebenkosten, der Gedanke, eine Kinderkasse quasi als Bestandteil der Sozialversicherung aus Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerbeiträgen zu finanzieren. Auch die Schaffung einer zusätzlichen Institution dürfte vor dem Hintergrund von Bestrebungen nach einer Straffung der Verwaltungsstruktur problematisch sein.

Eher denkbar ist ein steuerfinanzierter Zuschlag zum Kindergeld, den Eltern beim Nachweis eines Betreuungsplatzes – ggf. abgestuft nach dem benötigten Volumen an Betreuungsstunden – erhalten könnten. Wenn die zusätzlichen Einnahmen, die die öffentlichen Haushalte durch eine steigende Frauenerwerbsquote erzielen, durch ein erhöhtes Einkommensteueraufkommen in erster Linie auf Bundesebene anfallen, ist eine Investition von Bundesmitteln in den Ausbau der Kinderbetreuung zu legitimieren. Der Zuschlag zum Kindergeld wäre verwaltungstechnisch einfach abzuwickeln. Er müsste die Betreuungskosten auch nicht vollständig abdecken, sondern könnte mit bisherigen länderspezifischen Regelungen über die Finanzierung durch Land, Kommunen, Träger und Elternbeiträge kombiniert werden. Der Vorteil im Vergleich zur derzeitigen Struktur läge – neben einer Verbreiterung der Finanzierungsbasis – darin, dass der Bund sich verstärkt an den Kosten für die Realisierung der politischen Intention zum Ausbau der Kinderbetreuung beteiligen

würde. Kommunen und Länder hätten damit einen Anreiz zur Weiterentwicklung der Infrastruktur, damit die Eltern die Zuschläge auch tatsächlich abrufen könnten. Eine solche Lösung könnte einen Ausweg aus der Föderalismusfalle weisen.

4 Fazit

Eine bedarfsorientierte Neustrukturierung, dies dürfte deutlich geworden sein, ist eine umfassende Aufgabe. Zweifellos ist es wichtig und notwendig, dass sowohl die einzelnen Institutionen als auch die Kommunen Initiativen zur Weiterentwicklung ihrer Angebote ergreifen. Eine durchgreifende Verbesserung jedoch ist nur mit veränderten Rahmenbedingungen zu erzielen – und hier sind nicht nur die einzelnen Länder, sondern auch der Bund in der Verantwortung.

Literatur

- Arlt, Sören**, 2001: Die Hamburger „Kita-Card“. In: Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder: Neue Ansätze zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen: von der Objekt- zur Subjektfinanzierung. Stuttgart: BETA, S. 54-65
- Becker-Textor, Ingeborg / Textor, Martin**, 1997: Der offene Kindergarten: Vielfalt der Formen. Freiburg i. Br.: Herder
- Berry, Gabriele / Pesch, Ludger**, 2000: Welche Horte brauchen Kinder? Ein Handbuch. 2., aktualisierte und erw. Aufl. Neuwied: Luchterhand
- Birtsch, Vera**, 2001: Die Hamburger ‚Kita-Card‘. In: Dohmen, Dieter / Clevers, Brigitte, A. (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung : neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschulen. Bielefeld: Bertelsmann, S. 51-62
- Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder**, 2001: Neue Ansätze zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen: von der Objekt- zur Subjektfinanzierung; Dokumentation der Expert(inn)entagung vom 22. November 2001 in Münster. Stuttgart: BETA
- Cramer, Martin**, 2003: Arbeitszeitmodelle und Dienstplangestaltung: wie Kindergärten TOP werden. 1., Aufl. Weinheim [u. a.]: Beltz

- Diller, Angelika**, 2004a: Neue Wege der Förderung für Kindertageseinrichtungen in Bayern. In: Diller, Angelika / Leu, Hans Rudolf / Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): *Kitas und Kosten: die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand*. München: Verl. Dt. Jugendinst., S. 107-112
- Diller, Angelika**, 2004b: Die Kita-Card: das nachfrageorientierte Guttscheinsystem in Hamburg. In: Diller, Angelika / Leu, Hans Rudolf / Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): *Kitas und Kosten: die Finanzierung von Kindertagesstätten, Schule und Hochschulen*. München: Verl. Dt. Jugendinst., S.113-126
- Diller, Angelika / Leu, Hans Rudolf / Rauschenbach, Thomas**, 2004: *Kitas und Kosten: die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand*. München: Verl. Dt. Jugendinst.
- Dohmen, Dieter / Clevers, Birgitt A.**, 2001: *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule; Dokumentation der Konferenz des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie vom 28. bis 30. Mai 2001 in Köln*. Bielefeld: Bertelsmann
- Hössl, Alfred / Kellermann, Dieter / Lipski, Jens / Pelzer, Susanne (Hrsg.)**, 1999: *Kevin lieber im Hort oder allein zu Hause?: eine Studie zur Nachmittagsbetreuung von Schulkindern*. Opladen: Leske und Budrich
- Klenner, Christina / Pfahl, Stefanie**, 2003: Flexible Arbeitszeiten aus der Sicht von Eltern und Kindern. In: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, S. 268-285
- Kränzl-Nagl, Renate / Mierendorff, Johanna / Olk, Thomas (Hrsg.)**, 2003: *Kindheit im Wohlfahrtsstaat: gesellschaftliche und politische Herausforderungen*. Frankfurt [u. a.]: Campus-Verl.
- Krauß, Günter**, 2004: Neue Wege der Förderung für Kindertageseinrichtungen in Bayern: das neue Fördermodell; kindbezogene Förderung. In: Diller, Angelika / Leu, Hans Rudolf / Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): *Kitas und Kosten: die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand*. München: Verl. Dt. Jugendinst., S. 95-106
- Kreyenfeld, Michaela / Spieß, Katharina C. / Wagner, Gert**, 2001: *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung: Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform*. Neuwied: Luchterhand

- Lübking, Uwe**, 2004: Kitas: Zukunftsinvestition oder Kostenfaktor? In: Wehrmann, Ilse (Hrsg.): Kindertagesstätten und ihre Zukunft. Weinheim: Beltz, S. 358-372
- Mierendorff, Johanna / Olk, Thomas**, 2003: Kinderwohlfahrtspolitik in Deutschland. In: Kränzl-Nagl, Renate / Mierendorff, Johanna / Olk, Thomas (Hrsg.): Kindheit im Wohlfahrtsstaat: gesellschaftliche und politische Herausforderungen. Frankfurt: Campus-Verl., S. 419-464
- Neuhaus, B.**, 2002: Bedarfsgerechte Flexibilisierung von Ganztagsangeboten in Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz – Beispiel einer kundenorientierten Angebotserweiterung. In: KiTa aktuell 10, S. 209-211
- Pelzer, Susanne**, 1999: Neue Entwicklungen in der Angebotsstruktur für Schulkinder: Differenzierung und Angebotsvielfalt. In: Hössl, Alfred / Kellermann, Dieter / Lipski, Jens / Pelzer, Johanna (Hrsg.): Kevin lieber im Hort oder allein zu Hause? Eine Studie zur Nachmittagsbetreuung von Schulkindern. Opladen: Leske und Budrich, S. 21-38
- Regel, Gerhard / Wieland, Axel Jan (Hrsg.)**, 1993: Offener Kindergarten konkret: veränderte Pädagogik in Kindergarten und Hort. Hamburg: EB-Verl. Rissen
- Sell, Stefan**, 2002: „Bedarfsorientierte“ Modernisierung der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 55, S. 147-143
- Sell, Stefan**, 2004: Gegenwärtige und zukünftige Finanzierung von Kindertageseinrichtungen aus volkswirtschaftlicher und sozialbetriebswirtschaftlicher Sicht. In: Wehrmann, Ilse (Hrsg.): Kindertagesstätten und ihre Zukunft. Weinheim: Beltz, S. 373-395
- Sell, Stefan**, 2001: Bedarfsorientierung in der Finanzierung der Vorschulerziehung und -betreuung. In: Dohmen, Dieter / Cleuvers, Birgitt A. (Hrsg.): Nachfragerorientierte Bildungsfinanzierung: neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschulen. Bielefeld: Bertelsmann, S. 12-32
- Statistisches Bundesamt**, 2001: Leben und Arbeiten in Deutschland: Ergebnisse des Mikrozensus 2000. Wiesbaden
- Stöbe-Blossey, Sybille**, 2004: Bedarfsorientierte Kinderbetreuung. Teil 1: Arbeitszeit und Infrastruktur. vorläufige Auswertung einer Befragung von Müttern mit Kindern unter 14 Jahren.
<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/2004/stoebe01.pdf>

- Strätz, Rainer**, 2001: Plätze für Schulkinder - Ergebnisse einer Elternbefragung. in: KiTa aktuell NRW 4, S. 90-94
- Strätz, Rainer / Hermens, Claudia / Fuchs, Ragnhild / Kleinen, Karin / Nordt, Gabriele / Wiedemann, Petra**, 2003: Qualität für Schulkinder in Tageseinrichtungen: ein nationaler Kriterienkatalog. Weinheim: Beltz
- Wehrmann, Ilse (Hrsg.)**, 2004: Kindergärten und ihre Zukunft. 1. Aufl. Weinheim: Beltz